Institut d'études politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme doctoral de Science politique, mention Relations internationales
Centre de recherches internationales (CERI)

Doctorat en science politique, spécialité relations internationales

Convention de cotutelle avec la Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP)

L'internationalisation de la question des « bidonvilles » et ses effets sur l'action publique en Colombie et au Brésil

Laurie Servières

Thèse dirigée par Guillaume Devin, Professeur des Universités à l'IEP de Paris et Carlos Milani, Professor Associado à la Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Soutenance le 21 octobre 2022

Jury :

Mme Alice BEUF, Profesora Asociada, Universidad Nacional de Colombia (rapporteure)

Mme Mariana CAVALCANTI, Professora Associada, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Mme Armelle CHOPLIN, Professeure associée, Université de Genève

M. Olivier DABENE, Professeur des Universités, Institut d'études politiques de Paris

Mme Agnès DEBOULET, Professeure des Universités, Université Paris-8 Vincennes Saint-Denis (rapporteure)

M. Guillaume DEVIN, Professeur des Universités, Institut d'études politiques de Paris

M. Carlos MILANI, Professor Associado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

M. Elkin VELÁSQUEZ, Regional Director of UN-Habitat in Latin America and the Caribbean

L'internationalisation de la question des « bidonvilles » et ses effets sur l'action publique en Colombie et au Brésil

À David Gómez

Remerciements

À rebours d'une vision de la thèse comme un exercice solitaire et sédentaire, j'ai la chance d'avoir vécu ces cinq années de doctorat comme une expérience incroyablement riche et haute en couleurs. J'ai pu avancer dans ma recherche entourée d'une foule d'ami.es, d'enquêté.es, de personnes passionnées et passionnantes qui ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à mon cheminement intellectuel et personnel. Je tiens ici à saluer leur présence à mes côtés et le soutien qu'ils et elles m'ont apporté.

Mes premiers remerciements vont à Guillaume Devin, chez qui la pédagogie touche au génie et qui a su œuvrer avec habileté pour me maintenir dans le droit chemin des relations internationales au cours des sept années écoulées. Sans jamais m'imposer votre vision, vous avez cru en moi et m'avez laissée trouver ma propre voie dans les méandres de notre discipline : c'est en grande partie à vous que je dois l'épanouissement que j'ai trouvé dans mon travail.

Je remercie aussi très chaleureusement Carlos Milani, d'avoir accepté de co-diriger ma thèse, avec rigueur et bienveillance et de m'avoir si bien accueillie lors de mon arrivée en terre carioca. À cet égard, je voudrais également saluer les autres chercheur.ses et étudiant.es de l'IESP avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger, en particulier les membres du LABMUNDO et ceux du groupe CASA, de Mariana Cavalcanti. Une pensée toute spéciale au collectif féministe et à Hugo, pour toutes leurs attentions au moment de mon arrivée.

Merci également aux autres chercheurs qui m'ont aiguillée durant mon terrain au Brésil : Rafael Soares Gonçalves, Ricardo Bielschowsky, Pablo Benetti ainsi qu'à celles et ceux dont la seule lecture a stimulé, déconstruit et toujours enrichi ma réflexion. Une pensée toute particulière à Renato Pequeno et aux membres du laboratoire LEHAB à Fortaleza pour leur parfaite hospitalité *céarense* et leur soutien précieux dans la réalisation de mon terrain. Merci, surtout, de m'avoir montré qu'il était possible de faire de la recherche autrement, (de la recherche) plus humaine et engagée. De la même manière, je remercie Hernando Uribe Castro de l'UAO à Cali, pour son humilité et son empressement à partager avec moi ses découvertes et son carnet de contacts ; en espérant que mon travail pourra contribuer à la diffusion des siens.

Du côté français, je veux remercier tout particulièrement Olivier Dabène et Gaspard Estrada, de l'OPALC du CERI, ainsi que Carola Kloeck, pour m'avoir si spontanément associée à leurs projets et pour leur accueil toujours souriant. Merci aussi aux fidèles du groupe *Cities are back in Town*, dont les passionnants séminaires ont été l'occasion pour moi de me

familiariser avec l'univers des études urbaines, et aux membres du LIEPP, dont les conseils, au tout début de la thèse, ont beaucoup apporté à la construction de mon approche. Une pensée, également, à Laure Criqui pour ses précieuses indications en amont du FUM et aux autres chercheur.ses français.es qui ont pu m'écouter et me conseiller tout au long du doctorat. Et parce que nos réunions virtuelles ont été une immense source de motivation (et presque de réconfort) : je salue aussi les doctorant.es du groupe quartier précaires, que j'espère avoir l'occasion de recroiser par la suite.

Sur un plan plus personnel, je tiens à remercier (du fond du cœur !) mes collègues et ami.es et doctorant.es à Sciences Po, dont la présence quotidienne a beaucoup édulcoré l'exercice de la rédaction – à plus forte raison en temps de pandémie. Certain.es ont d'ailleurs directement contribué à la finalisation de cette thèse, par leurs conseils (Agnès, Côme et bien d'autres au CERI), leurs relectures (Hugo, Luana, Guillaume) et leur formidable travail sur mes cartes (Leonard). À vous tous.tes, fidèles de l'*open space* et des combles : c'est aussi pour vous retrouver que je me suis levée chaque matin, pendant les années parisiennes de mon doctorat.

Mais outre cette période relativement sédentaire, la réalisation de ma thèse a aussi impliqué une longue et riche expérience de terrain, rythmée par diverses escales entre la Malaisie, la Colombie et le Brésil. Je tiens tout d'abord à remercier toutes les personnes et les institutions, incluant l'École de la Recherche de Sciences Po, le Consulat français au Brésil et la Région Ile de France, qui m'ont fourni les ressources nécessaires à la réalisation de ces séjours, avec une pensée toute spéciale pour Alain Besoin, qui m'a introduite dès le master à cette pratique déstabilisante de la quête de financements. Merci, également, au personnel administratif de mes deux universités qui a permis à ma cotutelle de voir le jour, ainsi qu'à toutes celles et ceux dont le travail et les attentions quotidiennes facilitent l'exercice de la recherche à Sciences Po.

À Cali, je salue l'équipe du *Plan Maestro,* au département municipal de Logement social et habitat (SVSH), qui a bien voulu me faire une petite place dans ses locaux et m'accorder sa confiance. Plus généralement, je veux témoigner de mon immense gratitude envers l'ensemble de mes enquêté.es, de Cali, Medellin, Rio, Fortaleza, Kuala Lumpur, Paris et d'ailleurs : votre parole est le suc de cette thèse, le temps que vous m'avez accordé et votre confiance en ont été les conditions de possibilité. Ma position de chercheuse impliquait de regarder vos activités et parfois même vos convictions depuis une perspective critique : sachez en tout cas que j'ai appris de chacun et chacune d'entre vous, de vos savoirs, vos expériences, parfois aussi de vos non-dits et des difficultés ou frustrations que vous avez bien voulu me

confier. Puisse mon travail contribuer, d'une manière ou d'une autre, à valoriser le vôtre. Puissions-nous avoir l'occasion d'échanger à nouveau.

Et parce que ces expériences de recherche, à cheval sur trois continents, m'ont aussi confrontée à celle du nomadisme et de l'instabilité résidentielle, j'aimerais remercier ici toutes les personnes qui m'ont accueillie aux différentes étapes et dans les moments de creux. Issa, ton chez- toi qui n'est jamais le même mais où je me sens toujours chez moi ; ma maman, qui n'a pas hésité à sacrifier sa tranquillité pour la mienne ; Elisabeth et Michel, pour leur gentillesse ; Max, pour avoir rapporté un peu de cette sensation d'être « à la maison » jusque sur les routes du *sertão* (!) et bien d'autres encore : Fabien, Isadora, Camille, Anaëlle…

Enfin je veux surtout saluer toutes les personnes merveilleuses que la vie a mis sur mon chemin pendant ces cinq années et dont la présence, le rire, le sourire ont ensoleillé mes jours.

À mes ami.es, d'ici ou d'ailleurs, qui ont été la meilleure source de motivation tout au long de la thèse : puissiez-vous demeurer à mes côtés (quand bien même, loin des yeux…) pour longtemps encore.

À ma famille, mes parents et ma sœur Elisa, pour m'avoir laissée prendre mon envol loin des terres aveyronnaises et se réjouir toujours de mes (trop rares) retours. Pour leur soutien inconditionnel.

Conventions

L’absence d’appel de note après une citation indique que les références de la note précédente sont toujours valables.

Dans une démarche militante de valorisation de la présence et de l’engagement des femmes dans les initiatives publiques et communautaires que nous avons étudiées, l’écriture inclusive a été employée pour se référer aux enquêté.es. Lorsque cela était possible et pertinent, nous avons aussi appliqué cette règle aux auteur.es et chercheur.ses cité.es dans la thèse.

L’utilisation des signes « < » et « > » dans les citations d’entretiens permet d’introduire des éléments relatifs au ton employé ou aux émotions perçues par l’enquêtrice chez les enquêté.es.

Les citations d’entretiens ou de textes en espagnol et en portugais ont systématiquement été traduites, toujours par nos soins. Certaines citations de textes en anglais ont également été traduites, même si beaucoup ont été introduites dans leur langue d’origine par souci de précision.

Les mots, expressions ou citations introduites dans leur langue d’origine (anglais, espagnol ou portugais) sont inscrits en style de police italique dans le corps du texte et dans les citations. Employé pour des mots ou groupes de mots en français, ce style de police peut également permettre de marquer une forme d’insistance et de mettre en évidence les termes sur lesquels s’appuie la démonstration.

Nous avons conservé, par habitude et par souci de fidélité au terrain, le genre des sigles dans leur langue d’origine, même dans les cas où les initiales correspondaient à la traduction française. Nous parlons par exemple de « la » SMH ou encore de « la » SMDS, quand bien même ces deux sigles seraient masculins dans leur traduction française.

Sommaire

Introduction

Présentation du sujet

Déconstruire les catégories de l'objet

La plupart des travaux sur la pauvreté urbaine commencent par un étalage de statistique, dont le but est généralement de montrer, d'une part une urbanisation galopante depuis les années 1960, qui a conduit une grande partie de la population mondiale à devenir citadine, d'autre part une croissance tout aussi phénoménale des inégalités, et la situation alarmante de vulnérabilité dans laquelle une proportion massive de l'‘humanité continue d'évoluer. L'exposé se poursuit souvent par le croisement des deux indicateurs et la mise en évidence d'une concentration de plus en plus spectaculaire de la pauvreté dans les villes – plus particulièrement les villes du Sud, n'en déplaise aux migrants et autres personnes SDF toujours plus nombreux qui campent sous les ponts de Paris, d'Athènes ou de New York - et se prolonge parfois aussi dans des tentatives (encore plus périlleuses) de quantification d'un type d'urbanisation *hors plan*, lui aussi présenté comme en plein essor.

Si ces diverses mesures et estimations permettent effectivement de concevoir des ordres de grandeur – en vue parfois d'objectifs nobles de sensibilisation ou d'invitation à l'action – elles demeurent pourtant assez instables et approximatives, au regard de l'hétérogénéité des techniques de collecte de données et surtout de la difficulté à quantifier des réalités complexes, associées à des groupes ou des phénomènes fortement marginalisés par rapport aux pouvoirs en place et aux institutions d'État. Elles reposent en cela sur des artefacts statistiques[1] voire théoriques, que nous nous garderons bien de reproduire, avant d'avoir plus clairement défini les termes du sujet.

Et de fait : considérer la pauvreté urbaine à travers des données chiffrées conduit presque automatiquement à mettre l'accent sur un *problème* quantitatif, d'échelle – comment traiter un phénomène aussi massif ? aussi généralisé ? – qui nous détourne de la recherche des causes profondes du *phénomène* en lui-même et de l'observation de ses diverses manifestations (dont cet aspect d'échelle n'est qu'un exemple parmi d'autres). De l'identification d'un *problème* à la proposition plus prudente d'analyse d'un *phénomène*, le détour statistique est aussi une dangereuse invitation à brûler les étapes. Sans nous fermer totalement à la possibilité de recourir

[1] Niel Brenner, Christian Schmid, La « era urbana » en debate [The « Urban Age » in question], *Tribuna*, Vol 42 n°127, sept 2016, p. 307-339

(plus tard) à des données chiffrées, nous commencerons par nous interroger sur les catégories analytiques à employer.

Les dilemmes lexicaux posés par un objet « innommable »

Quand la pauvreté « envahit » la ville

Bidonvilles, favelas, établissements informels, quartiers précaires : depuis le début du XXe siècle, la question de la pauvreté urbaine a été désignée par des appellations très diverses, qui ont varié suivant les époques et les contextes géographiques, institutionnels ou linguistiques dans lesquels elle était abordée. Il faut dire que les manifestations physiques de cette réalité ont fait surface avant la manière de les désigner et que les premiers mots qui ont été repris ou forgés à cette fin ont souvent été irrigués par les émotions particulières que l'apparition de ce phénomène suscitait chez les locuteurs. Nous sommes nous-mêmes entrée dans ce sujet par le biais du terme « d'invasion », dont la rencontre, lors de notre premier séjour colombien en 2014, nous avait particulièrement marquée.

Fraîchement débarquée à Cali pour y effectuer un *intercambio*, nous nous trouvions à bord d'un bus touristique, affrété par notre université d'accueil pour nous donner un aperçu de la ville. Celle-ci défilait à toute allure sous nos yeux : nous zigzaguions entre les ornières et les klaxons des automobilistes, sur fond de salsa à plein volume et des commentaires de notre guide, qui elle-même n'hésitait pas à pousser la chansonnette au micro. En chemin vers le Chipichape, le *mall* qui devait servir de terminus à ce tour de l'enfer, le bus avait dû emprunter *l'avenida de los Cerros*, nous faisant passer en contrebas de la *ladera* occidentale, dont nous avions déjà vu l'étoile briller, en arrivant de l'aéroport. Sur le flanc de la colline que nous longions, de jour cette-fois, s'empilaient à l'infini des petites maisons rouges et blanches, dans un maillage serré qui laissait de temps à autre apercevoir un escalier ou le détour d'une ruelle. Une vision exotique, curieuse, dont l'attrait s'était pour nous encore renforcé au moment où nous avions réalisé que le bus accélérait sa cadence, que la guide se taisait et que certains des étudiants locaux qui nous accompagnaient rangeaient leurs appareils photos et dissimulaient leurs sacs sous les sièges. Dans notre espagnol tâtonnant -et nous référant peut-être autant au quartier en lui-même qu'à cet étrange manège - nous avions alors demandé : « Y eso que es? » « Esto es Siloé, es una invasión. »

La même scène s'était d'ailleurs répétée, au cours de nos premiers mois à Cali, sans que nous parvenions à banaliser l'emploi d'un vocable aussi péjoratif et belliqueux pour désigner un lieu de vie, une simple zone d'habitat populaire. Plus tard, lorsque nous avons pu nous rendre sur place et arpenter les rues et l'histoire de Siloé aux côtés de David, l'un de ses leaders sociaux les plus emblématiques, nous avons été étonnée de retrouver le terme d'invasion dans son

discours. Fervent défenseur de son quartier et opposant farouche aux logiques de stigmatisation dont celui-ci continuait d'être la cible, David semblait s'être accommodé de cette manière de désigner la *ladera*. S'il en reconnaissait volontiers le caractère problématique, il avait opté de longue date pour une stratégie consistant à tenter de changer ses implications plutôt que son usage. Nous renvoyant à l'histoire des mouvements sociaux urbains, il nous éclairait aussi sur la dimension militante d'une « invasion » organisée et revendiquée par des groupes d'habitants, trop pauvres pour accéder à un logement et laissés pour compte dans la gestion foncière urbaine. De manière assez intéressante, le terme se retrouvait d'ailleurs au Brésil, où il semblait pris dans les mêmes dilemmes axiologiques. Fièrement exhibé dans le Nordeste, par des communautés attachées à la mémoire d'une action collective dynamique et pugnace contre les logiques d'exclusion, il était au contraire décrié dans les villes du Sud du pays, où les habitants et mouvements sociaux parlaient plus volontiers d'« *ocupação* »[2]. Le terme d'invasion renvoyant trop fortement, dans notre esprit, à un lexique colonial[3], nous lui avons nous-même préféré, dans la thèse, celui d'occupation, pour renvoyer aux processus d'installation de groupes d'individus sur des terrains appartenant à d'autres.

Débats autour du « slum »

Pour désigner, plus précisément, le sujet de notre étude, la manière la plus simple et la plus directe aurait sans doute été d'avoir recours à l'anglicisme « *slum* ». Si le sens associé à ce terme n'a pas toujours été d'une grande clarté, particulièrement à ses débuts (sur lesquels nous reviendrons dans le premier chapitre), il a pourtant été massivement employé depuis les années 1980[4] et plus encore depuis la fin des années 1990, moment qui a marqué son inscription dans le jargon international du développement. Jusqu'à cette date, les acteurs internationaux – onusiens en particulier – avaient plutôt opté pour des stratégies de contournement face à une question encore délicate et bien peu « vendeuse ». Pour surmonter toutefois la dispersion lexicale et les usages vernaculaires, ils avaient eu recours à la notion « d'établissements humains », mais qui renvoyait aux *slums* d'une manière très ambiguë et aléatoire, puisque l'expression servait aussi à désigner, plus généralement, les villes. Parallèlement à cela, plusieurs acteurs de premier plan dans le champ du développement continuaient de mettre l'accent sur les conditions sociales des populations plutôt que directement sur leur lieu de vie, en renvoyant systématiquement aux « *urban poor* ». En même temps, l'opacité de cette catégorie dissimulait avec peine une tendance à la réification de ces « pauvres », dont la

---

[2] Hélène Rivière d'Arc, « invasão », Christian Topalov et al., *L'aventure des mots de la ville à travers le temps, les langues, les sociétés*, Paris, Robert Laffont, 2010, p. 617-621

[3] Or justement, nous évoquons à plusieurs reprises dans la thèse l'impact assez fort des structures héritées de l'époque coloniale sur les processus d'urbanisation en Colombie et au Brésil.

[4] Christian Topalov, « slum », Christian Topalov et al., *L'aventure des mots de la ville, op.cit.*, p. 1116-1123

présence en périphérie des villes était considérée comme une source de nuisances. Traiter le problème de la pauvreté urbaine revenait donc le plus souvent à trouver le moyen de réduire ces nuisances en tentant de « caser » ces populations dans le paysage urbain, sans trop bouleverser celui-ci… et bien sûr à moindre coût. Mais la recherche sur les villes avançant, les préoccupations des acteurs ont évolué et avec elles, la manière d'appréhender les problématiques urbaines. En 1999, un programme conjoint entre la Banque mondiale et plusieurs agences de développement a pris pour slogan l'idée de « *cities without slums* », faisant resurgir ce terme au cœur du débat international – au grand dam de certains observateurs, qui y ont vu (peut-être pas tout à fait à tort, on le verra) l'annonce d'un retour des pratiques violences d'expulsions massives du début et milieu de siècle[5].

Car au début des années 2000, le mot *slum* demeurait sans nul doute entaché des préjugés hygiénistes associés à son contexte d'émergence ; son introduction comme objet indésirable, dans le slogan mentionné ci-dessus, rajoutait encore à cette charge péjorative. Au cœur de la controverse lexicale, pourtant, des avancées positives ont pu être observées : des velléités définitoires ont notamment émergé, ainsi que l'ambition d'inscrire, après plus de trente ans d'indécision, la question à l'agenda international du nouveau millénaire. De fait en 2003, l'agence onusienne en charge des questions urbaines (ONU-habitat) a publié un rapport étoffé sur le « *challenge of slums* »[6], alertant la communauté internationale sur la croissance exponentielle de l'habitat informel et insalubre. Se fondant sur la contribution d'un groupe d'experts – incluant des chercheurs du monde entier – cette organisation a surtout proposé la première définition du *slum*, à partir de critères essentiellement matériels et urbanistiques :

> « *a slum is a contiguous settlement where the inhabitants are characterized as having inadequate housing and basic services. A slum is often not recognised and addressed by the public authorities as an integral or equal part of the city*. »[7]

Une fois de plus, cette définition a soulevé des critiques et s'il semble aujourd'hui globalement admis dans le monde des praticiens, le recours à la catégorie de « *slum* » continue de constituer un repoussoir pour de nombreux auteurs au sein de l'académie. Dans sa conceptualisation, elle paraissait déjà vouée à reproduire et perpétuer l'artefact statistique dont on a parlé auparavant. En entretien, plusieurs enquêté.es nous ont rapporté une anecdote suivant laquelle les chiffres comptabilisant le nombre d'habitants de *slums* au niveau global avaient significativement chuté, d'une année à l'autre. Certaines organisations internationales s'étaient hâtées de s'en flatter,

---

[5] Alan Gilbert, « The Return of the Slum: Does Language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 31, n°4, December, 2007, p. 697-713

[6] United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *The challenge of slums: global report on human settlements*, London, Earthscan, 2003

[7] UN-Habitat, Urban Secretariat & Shelter Branch, *Expert Group Meeting on Urban Indicators: Secure Tenure, Slums and Global Sample of Cities*, Nairobi, 2002, p. 8

renvoyant à l'efficacité de leurs dernières politiques ou des changements stratégiques effectués. Mais en réalité, cette forte baisse se devait surtout à une révision au niveau des critères définitoires du *slum*, un ajustement en apparence très mineur (mais déterminant dans certains contextes régionaux), sur la question du partage des toilettes. S'il n'a pas été possible de vérifier sa véracité, cette anecdote éclaire du moins le caractère contesté d'une conception essentiellement statistique et dont beaucoup reconnaissent la contingence. Elle est aussi révélatrice de la prédominance de paramètres techniques et matériels dans l'appréhension d'une question pourtant éminemment sociale et politique. Certains chercheurs ont ainsi reproché à la notion de *slum* une certaine abstraction, notamment par rapport à un enjeu, considéré par eux comme central : celui du statut juridique des terrains occupés.

Faire primer la question du foncier

Dans les années 1980, s'est d'ailleurs diffusée dans la littérature internationale (académique et grise) une expression alternative à celle employée alors : la notion « d'établissements informels » (traduction de l'anglais « *informal settlements* »). Popularisée par Hernando de Soto, celle-ci a été pensée comme un moyen de renvoyer directement à la problématique foncière, en différenciant de l'habitat insalubre l'habitat dénué de sécurité foncière. Les établissements informels, que l'on désigne aujourd'hui plus simplement comme « quartiers informels » sont en effet établis sur des terrains publics ou privés dont les occupants ne possèdent pas les titres de propriété officiels (ils peuvent parfois posséder de faux titres, fournis par des urbanisateurs pirates), avec des logements construits sans licence et bien sûr, indépendamment par rapport aux règles de la planification urbaine locale en vigueur. Ce statut de précarité foncière, qui prédomine dans la définition des quartiers informels, constitue un élément déterminant en ce qu'il influe beaucoup sur les conditions de vie des habitants. Non content de garantir l'accès aux services urbains (eau potable, traitement des eaux usées, électricité, système de voiries…), la possession d'un titre de propriété conditionne aussi l'octroi de prêts banquiers, utiles notamment pour le lancement d'auto-entreprises. Surtout, elle assure aux occupants du logement la certitude de pouvoir rester, alors que l'insécurité foncière les expose à de possibles expulsions, délogements et déplacements (dits « involontaires »). Pour certains auteurs, ce risque d'expulsion constitue un des principaux facteurs de vulnérabilité (ou de vulnérabilisation)[8] de ces populations et un aspect très spécifique, méritant de faire l'objet d'un traitement prioritaire et différentiel, par rapport aux problématiques de quartiers délabrés mais intégrés à la planification et au cadastre. En même temps, la qualification d' « informalité » en elle-même renvoie à des considérations plutôt axiologiques, dans la dimension privative de son préfixe, créant aussi une ambiguïté par rapport à un terme

[8] Agnès Deboulet (dir.), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, Études de l'AFD, 2016, p. 15

d'architecture (la « forme »). Surtout, elle implique de considérer formalité et informalité de manière cloisonnée, alors que ces deux notions semblent entretenir, dans le contexte urbain tout particulièrement, des rapports étroits et d'interdépendance[9]. Dans la perspective de notre travail, l'expression des « quartiers informels » renvoie en outre à une période très précise dans la trajectoire de notre objet d'étude ainsi qu'à un faisceau particulier d'idées et d'activités. Pour cette raison, nous en avons évité au maximum l'usage, ne la mobilisant que pour renvoyer à ce contexte précis, sur lequel on reviendra dans le chapitre 2.

Jouer sur les associations : la parade des noms composés

Pour surmonter les limites de cette expression, tout en conservant la référence à l'enjeu foncier, la chercheuse française Agnès Deboulet a eu recours à celle de « quartiers précaires »[10], qui présente effectivement un profil plus neutre sur le plan moral que les traductions françaises assez fortement connotées du mot *slum*, à savoir « bidonville » et « taudis », et renvoie davantage à des considérations juridico-administratives[11]. En même temps, ce terme permet aussi de réincorporer au sein de la définition de l'objet des considérations plus larges sur les conditions sociales, environnementales, économiques etc. des habitants. Par rapport au « *slum* », le quartier précaire serait également plus inclusif du point de vue de la forme urbaine et du type d'habitat considéré, puisqu'il permettrait de prendre en compte par exemple les squats d'immeubles, que l'on aurait aujourd'hui tendance à penser séparément par rapport à la catégorie de *slum*.

Historiquement, les deux ont pourtant été étroitement associés, le bidonville émergeant traditionnellement d'une forme de *squat foncier*. Dans le jargon international, on a également employé l'expression de « *squatter settlements* » (établissements squattés) comme synonyme ou en complément du mot *slum*, avant l'arrivée des « *human* » et des « *informal* » *settlements*. Néanmoins, comme le souligne Deboulet elle-même, le *squat* de terres « gratuit », tel qu'il était pratiqué aux premiers temps de la formation des bidonvilles, a beaucoup reculé dans la période récente en raison de la pression foncière[12]. Dans les villes latinoaméricaines, des formes de squat immobilier restent de mise, mais elles se manifestent dans des espaces particuliers, principalement dans les centres-villes délabrés ou au contraire les résidences de logements

[9] C'est ce que montre la littérature sur l'informalité, depuis ses débuts. Voir notamment un numéro spécial de la revue *World development* consacré à cette question : Ray Bromley, « Introduction. The urban informal sector: Why is it worth discussing? », *World Development*, Vol. 6, N° 9–10, Sept–Oct 1978, p. 1033-1039. Les sociologues et anthropologues urbains brésiliens que l'on présentera dans l'état de l'art insistent également sur ce point.

[10] A. Deboulet (dir.), *Repenser les quartiers précaires, op. cit.*

[11] D'après le Trésor de la langue française, ce terme renvoie à un procédé juridique de droit romain, en lien avec la cession (quasiment gracieuse) de tenures par un propriétaire. Il est d'ailleurs assez présent dans le lexique français, où la précarité est en quelque sorte un critère conditionnant l'octroi de certaines aides sociales.

[12] A. Deboulet (dir.), *Repenser les quartiers précaires, op. cit.*, p. 13

sociaux en périphérie, et renvoient à des processus d'occupation spécifiques, portés par des groupes ou des mouvements parfois très structurés[13]. Plus important encore pour notre recherche : elles sont également traitées par des politiques spécifiques, émanant d'institutions distinctes de celles que nous avons étudiées. En termes pratiques, les inclure au prisme de l'analyse aurait demandé non seulement de pousser l'ethnographie dans les centres historiques de nos villes d'étude mais aussi de nous intéresser à des programmes de rénovation urbaine[14], élargissant une collecte de données déjà assez lourde et chronophage. Sans nier l'existence de réelles similitudes avec le type de quartiers et de populations sur lesquels nous avons axé notre recherche, nous avons donc pris le parti de les mettre à l'écart.

Plus généralement, nous avons opté pour un usage parcimonieux de l'expression « quartiers précaires » considérant qu'en dehors du contexte français (ou européen) où il est en effet très employé pour décrire des conditions sociales, l'adjectif « précaire » renvoie essentiellement à des aspects matériels, relatifs le plus souvent à l'état des logements et/ou l'absence d'un ou plusieurs services publics dans le quartier en question. Au Brésil par exemple, on parle plus facilement de quartiers précaires que de personnes en situation précaire : celles-ci sont plutôt qualifiées de « vulnérables ». D'ailleurs, même en français, la référence à la précarité induit aussi une connotation péjorative dans la désignation des quartiers et des habitants que beaucoup de militants, chercheurs ou praticiens ont voulu combattre, en prônant l'emploi d'expressions plus neutres – souvent aussi plus longues.

Dans la droite ligne de l'architecte Turner, à l'origine d'un mouvement sur le « self-help » dans les années 1970, certains ont revendiqué le recours à l'adjectif « auto-construit » pour désigner des quartiers issus effectivement d'une urbanisation « par les gens », à l'origine de la formation des favelas et autres « invasions » latino-américaines notamment. En réalité pourtant, l'auto-construction n'est qu'une modalité parmi d'autres du processus d'urbanisation des marges urbaines et en étendre l'usage lexical risquerait d'invisibiliser la diversité de ces pratiques. De la même manière, si certain.es ont pu parler d'urbanisation « spontanée » pour se démarquer de la série d'adjectifs négatifs mentionnés plus haut (informel, irrégulier, précaire), nous avons préféré écarter totalement cet adjectif de notre vocabulaire. Selon nous, il ne

[13] On peut penser notamment à l'accaparement d'immeubles de centres-villes par des vendeurs de sommeil (Entretien Rodrigo Carrascal. Entretien EMRU.), ou à l'occupation de logements sociaux périphériques par des mafias (Voir : Rafael Soares Gonçalves, Leandro Benmergui, « Rio de Janeiro : orages et urbanisme milicien », *Métropolitiques*, 24 octobre 2019)

[14] À Cali par exemple, c'est une entité programmatique baptisée EMRU (entité municipale de rénovation urbaine) qui s'occupe de la rénovation des quartiers du centre-ville et du relogement des habitants, soit de la rue, soit de squats d'immeubles organisés souvent par des vendeurs de sommeil. Au Brésil, et notamment à São Paulo, la question des squats en centre-ville renvoie aussi à des enjeux très spécifiques (et fortement médiatisés, au cours des dernières années) puisque les problématiques de logement (surtout de sans-abrisme, en l'occurrence) y croisent celle de la consommation de crack, dans des quartiers que l'on a rebaptisés « cracolândias » (*cracoland* étant la traduction de « pays du crack »).

contribue qu'à édulcorer la réalité en prétendant « à une sortie de terre » presque naturelle des logements, quand ceux-ci ont en fait été érigés à la sueur du front des premiers occupants, au prix d'efforts, de mobilisations, de sacrifices, et surtout sous la contrainte imposée par des logiques perverses d'exclusion reproduites par les élites au pouvoir. Pour éviter cet écueil, nous avons eu recours dans la thèse à l'expression « quartiers auto-produits », déclinée aussi en « quartiers issus de l'urbanisation auto-produite ». Celle-ci nous semblait offrir une alternative à la fois neutre et précise, un bon moyen de contourner des termes chargés de significations historiques ou culturelles, d'implications émotionnelles, ou trop proches des usages des acteurs publics.

Une autre option que nous avons parfois mobilisée a été celle des « quartiers populaires » : une expression ancienne dans le débat sur l'urbain, dont la définition n'a jamais été totalement fixée (et reconnue unanimement), mais qui renvoie d'avantage aux habitants et à leurs usages de l'espace urbain. Pour Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, l'expression évoque une communauté de pratiques et un sentiment d'appartenance, identifiées plutôt depuis un point de vue extérieur[15]. Appliquée telle quelle à notre objet, cette conception paraît évidemment assez peu précise et opérante, dans la mesure où elle recouvre aussi des espaces résidentiels de la ville formelle, habités par des populations de revenu moyen ou bas, étrangères aux situations de vulnérabilité des habitants de « *slums* » ou de squats. Dans certains cas cependant, le rapprochement entre ces réalités nous a paru justifié au regard de conceptions économicistes de la ville. Lorsque celles-ci étaient promues depuis les institutions et adoptées comme principes recteurs de la gestion urbanistique locale, l'habitat populaire et l'habitat informel tendaient à être considérés comme un seul et même obstacle à la réalisation d'objectifs de valorisation foncière et la densification urbaine.

D'autres termes auraient encore pu être mobilisés dans le texte, notamment des concepts classiques de la sociologie, tels que « marges » et « ghettos ». Nous avons écarté franchement le second en raison de sa composante ethnique très forte et de son inadéquation avec les contextes que nous prétendions étudier[16]. L'idée de marge nous a paru en revanche très pertinente pour aborder les questions relatives aux quartiers précaires, en particulier au prisme de contributions aussi fondamentales que celles de Das et Poole, qui soulignent, derrière l'appellation de « marge », le travail actif de marginalisation réalisé par certains acteurs

[15] Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, « Peut-on encore parler de quartiers populaires ? », *Espaces et Sociétés*, n° 108-109, 2002, p. 29-45

[16] Dans sa conceptualisation du ghetto, Wacquant souligne les composantes économiques et symboliques de la ghettoïsation, où l'exploitation du rendement économique d'une population donnée se mêle avec une volonté des dominants d'éviter tout contact avec elle. Ces deux composantes affleurent aussi dans les logiques d'exclusion dont font l'objet les quartiers que nous étudions, mais de manière moins prononcée et systématisée, puisque la mobilité sociale et la sortie du quartier restent possibles pour ses résidents (et acceptable, voire souhaitable du point de vue du reste de la société). Lire : Loïc Wacquant, « Repenser le ghetto. Du sens commun au concept sociologique », *Idées*, n° 167, mars 2012, p. 14-25.

(gouvernementaux principalement). Malgré tout, son usage semblait souvent incompatible, dans notre travail, avec un propos centré justement sur des politiques publiques et le point de vue de leurs protagonistes[17]. De manière assez paradoxale, le « slum » et ses traductions, « bidonvilles » ou « taudis », nous ont souvent été plus utiles, malgré leurs limites inhérentes et les connotations assez fortes qu'elles possèdent, qu'un concept sociologique bien plus riche de sens, mais de fait difficile à manier dans une analyse empirique sur des politiques publiques.

Appeler un chat un chat : la solution de l'émique

Dans l'ensemble, nous avons d'ailleurs privilégié le recours à des termes employés par les acteurs que nous étudiions (aux périodes considérées), que nous avons abordés dans une démarche émique. Reprenant la distinction *emic/etic* conceptualisée par le linguiste Kenneth Lee Pike, Olivier de Sardan définit l'émique comme « centré sur le recueil de significations culturelles autochtones, liées au point de vue des acteurs » par opposition à *l'etic,* qui « repose sur des observations externes indépendantes des significations portées par les acteurs et relève d'une observation quasi éthologique des comportements humains »[18]. Outre la difficulté de trancher, entre des termes imparfaits et quasiment tous connotés, biaisés ou imprécis, reprendre à notre compte les préférences lexicales des acteurs dominants (ou simplement les acteurs *enquêtés*) s'est tout à fait ajusté à cette dimension d'analyse de discours caractéristique du recours à des concepts émiques. En filigrane de la trame généalogique centrée sur les politiques, domestiques et internationales, menées en lien avec notre objet, ce « choix de ne pas choisir » a donc servi de base à la reconstitution d'un itinéraire lexical, à la recherche des significations données par les acteurs, en fonction des époques, et depuis diverses échelles, divers points de vue. Et en effet, un tel exercice de flexibilité a été clé pour appréhender, au plus proche des acteurs et de la manière la plus compréhensive possible, les évolutions de la trajectoire du traitement des bidonvilles, dans une perspective socio-historique, que nous expliciterons par la suite.

Elle a en outre offert un support didactique et stimulant à une analyse multi-située, car aux concepts académiques, techniques ou statistiques que nous venons de présenter, se superpose aussi toute une myriade de termes vernaculaires, anciens et plus récents, forgés dans les contextes locaux ou nationaux pour désigner des espaces vécus, voisins, ou

[17] Il faut souligner aussi qu'au Brésil et dans le langage courant, le substantif « marginal » revêt une signification extrêmement péjorative : il sert à désigner des individus étiquetés comme déviants et supposés en rupture (volontaire) avec la société. Dans l'histoire intellectuelle brésilienne, le recours par certain.es chercheurs.es internationaux.les, au champ lexical de la « marge » pour parler des favelas a parfois été mal accueilli dans la société (certains travaux de Wacquant notamment). L'ouvrage de Perlman au contraire a été beaucoup reconnu justement parce qu'il déconstruit le « mythe de la marginalité ». Voir : Janice Perlman, *The Myth of Marginality. Urban poverty and politics in Rio de Janeiro,* Berkeley, University of California Press, 1976
[18] Jean-Pierre Olivier De Sardan, « Émique », *L'Homme,* tome 38 n°147, 1998, p. 151

« problématisés » de manière plus distante. Des « invasions » et actuels AHDI de Cali, aux favelas et *cortiços* de Rio, en passant par les *grotas* de Maceio, les *comunas* de Medellin, les *comunidades* de Fortaleza… Les sociétés n'ont cessé de produire des noms et des concepts pour mettre des mots sur les « choses » observées, que les institutions ont parfois repris et intégré à leurs propres codes et vocabulaire de gestion. Le terme favela en particulier, dont plusieurs auteurs ont étudié les origines et le cheminement, correspond à Rio à une véritable catégorie juridique, même si son usage dans le langage courant (et même académique) dépasse souvent les limites de la définition administrative[19]. Naviguant prudemment entre les langues et horizons de sens, nous avons tenté de les apprivoiser et de les mobiliser, par égard aux spécificités des divers contextes abordés et aussi en vue de rendre un peu de la couleur locale des cas d'étude.

Nommer les politiques : nuances techniques et questions de traduction

De la même manière, nous avons incorporé dans les études de cas des expressions et des catégories empruntées aux lexiques domestiques des politiques publiques visant les quartiers étudiés, que nous avons tenté de juxtaposer à leurs « traductions » linguistiques ou techniques en français – voire parfois en anglais. La plupart de ces expressions ont été recontextualisées et explicitées dans le corps de la thèse, mais il ne paraît pas inutile de les présenter déjà dans ce paragraphe. Les principaux dilemmes linguistiques que nous avons rencontrés se rapportaient globalement trois types de pratiques urbanistiques adoptées vis-à-vis des quartiers précaires et de leurs habitants, qui déclinaient chacune tout un camaïeu de nuances et de spécificités locales.

Historiquement, les premières interventions massives et systématiques vis-à-vis de ces espaces ont consisté en des initiatives gouvernementales de destruction des logements et autres installations au bulldozer (parfois par d'autres moyens légaux, quasi-légaux ou illicites). Permises et légitimées au motif de l'irrégularité juridique de ces logements (aussi par des prétextes sanitaires, on le verra), ces démolitions massives de quartiers pouvaient se produire de manière plus ou moins anticipée, laissant aux habitants un temps plus ou moins long pour prendre connaissance de la situation et sortir du quartier. Dans certains cas, les démolitions de logements étaient signalées la veille ou quelques jours auparavant par la marque d'une croix

---

[19] Le terme est défini notamment dans le Plan Directeur de Rio de 2011. Nous traduisons cette définition comme suit : « on entend par favela la zone à prédominance résidentielle, caractérisée par des occupations clandestines de populations de bas revenus, la précarité des infrastructures urbaines et des services publics, des voies étroites et un alignement irrégulier, l'absence de parcellement formel, de liens de propriété et de construction non-licenciés, en désaccord avec les patrons légaux en vigueur. » (Source : Lei Complementar nº 111 de 01/02/2011, art. 234, § 3º, do Município do Rio de Janeiro). En revanche, dans le contexte d'autres régions ou villes du territoire brésilien, le mot est parfois aussi employé, mais sans référence à une définition particulière. Voir : Fernando Cavallieri, "Définição legal de favela" sur le site *Wikifavelas*, consultable avec le lien suivant : https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Defini%C3%A7%C3%A3o_Legal_de_Favela dernière consultation le 09/07/2022

sur le mur des bâtiments concernés. Très courantes dans la première moitié du XXe siècle (vers les années 1940, 1950 et parfois jusqu'aux années 1970) au Brésil, en particulier à Rio, ces politiques étaient désignées en langue portugaise sous le nom d'« *erradicação de bairros* » . L'expression et les pratiques en elles-mêmes se retrouvaient à la même époque dans d'autres contextes latino-américains, en particulier hispanophones : en Colombie, on parlait ainsi d'« *erradicación de tugurios* ». Transparentes en anglais, « *erradication policies* », elles faisaient aussi partie intégrante du lexique des praticiens et experts internationaux (plutôt nord-américains), qui tantôt critiquaient tantôt reprenaient à leur compte cette bien singulière « méthode ». En langue française, le recours à l'expression d'éradication nous a semblé moins courant : dans les documents multilingues, notamment produits par les organisations internationales, le terme en anglais était parfois traduit par « élimination » de quartiers. Nous avons tout de même fait le choix de reprendre « éradication », comme traduction littérale, plus proche des usages locaux et internationaux en vigueur à la période étudiée. Dans des contextes plus récents, cependant, nous avons remarqué que ce terme était beaucoup moins employé par les acteurs et dans la littérature grise. On lui préférait généralement celui d' « *evictions* », en anglais, centré non pas sur l'aspect matériel de destruction, mais plutôt sur la sortie (imposée) des habitants de leur lieu de vie. En espagnol et en portugais, les termes de « *remociones* » et « *remoções* » étaient également privilégiés pour évoquer les expulsions massives de quartiers pratiquées par les pouvoirs publics. En français justement, l'usage aurait voulu que l'on parlât plutôt d'expulsions, l'éviction, découlant du verbe évincer, renvoyant à un spectre de pratiques bien plus étendu et non spécifique au champ habitationnel. Pourtant, dans la période récente et au regard des enjeux importants associés au débat internationalisé sur les « *evictions* », certain.es auteur.es[20] ont cependant préféré employer la traduction littérale de ce dernier, en détournant légèrement l'usage traditionnel pour le rapprocher de son homonyme anglosaxon et renvoyer à une tendance plus globale, visant certaines populations et recouvrant aussi des privations plus larges de droits. Nous inscrivant dans un propos sur l'international, nous avons nous-même pu avoir recours au terme « d'éviction » pour nous référer à des pratiques systématiques ou massives d'expulsions forcées, réservant l'usage du mot d' « expulsion » à la description de processus individuels ou ponctuels de délogement forcé. Dans la présentation des cas et afin de surmonter ces incertitudes de traduction, nous avons assez fréquemment aussi employé les mots des acteurs, directement en portugais ou en espagnol.

En réalité, cependant, la question ne s'est posée qu'assez ponctuellement et nous avons surtout eu recours au couple « délogement/relogement ». À partir d'une certaine période en effet, les expulsions se sont produites dans le contexte de politiques au spectre plus large,

---

[20] Tommaso Vitale, « Politique des évictions. Une approche pragmatique », Fabrizio Cantelli, Luca Pattaroni, Marta Roca (dir.), *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 71-92

incluant la perspective d'une réinstallation des individus expulsés ailleurs, dans d'autres quartiers et d'autres logements. Pour autant que ces deux termes renvoient à des pratiques complémentaires (ou censées l'être) nous avons veillé dans le corps de la thèse à discriminer entre des politiques ou plus généralement des phases de politiques distinctes. Nous avons ainsi parlé de délogement pour évoquer des pratiques d'expulsion, associées le plus souvent à une perspective (ou du moins une intention) de relogement. Les politiques de relogement, en revanche, constituent pour nous des initiatives incluant un délogement (comme première étape) mais dont la finalité repose sur la recherche d'un nouveau domicile pour les populations visées, généralement des logements sociaux multifamiliaux - autrement dit, des appartements dans des édifices de plusieurs étages. Malgré notre souci de rigueur, cette distinction s'est heurtée à un problème de traduction, car en espagnol, en portugais et en anglais, les expressions les plus couramment employées ne sont pas tant celles du délogement/relogement que celles de la réinstallation (respectivement : *reasentamiento, reassentamento, resettlement*) – le délogement étant traduit de manière plus littérale, mais généralement confondu avec l'éviction. Dans certains contextes et notamment en Colombie, le *reasentamiento* possède d'ailleurs une trajectoire spécifique et revêt une connotation plus positive que le *realojo* ou *realojamiento* (aussi *realocation* en anglais et *realocação* en portugais). En effet, alors que le « logement » renvoie simplement au fait de posséder un toit, l'idée d'installation implique de réfléchir aussi aux conditions de vie et à l'environnement : c'est là aussi que réside la distinction, fondamentale dans le débat international sur l'urbain, entre logement et habitat. De fait, dans des villes comme Medellin, le *reasentamiento* se pense comme un relogement *in situ* ou proche, c'est-à-dire que les personnes doivent bel et bien abandonner leur domicile, mais tout en ayant l'assurance d'être relogées sinon dans la même zone où elles vivaient auparavant, du moins dans un périmètre assez proche. Dans la thèse, nous avons généralement adopté le terme de relogement pour décrire l'ensemble de ces pratiques, mais en tentant à chaque fois d'en préciser les modalités ou les conditions (distant, *in situ*, proche, non-négocié…). Dans des passages très spécifiques, où l'emploi du terme « *reasentamiento* » nous paraissait significatif, nous l'avons laissé en langue d'origine. Nous avons également parlé de politiques de logement (*housing, vivienda, habitação* ou *moradia*) pour nous référer de manière plus ouverte aux politiques (nationales ou fédérales) visant la provision habitationnelle à grande échelle, pour des populations identifiées en fonction de catégories de revenu et non pas spécifiquement de leur résidence dans des quartiers précaires.

Le troisième type de pratique que nous avons eu à traiter correspond à ce que, dans le champ internationalisé du débat sur les bidonvilles, on désigne couramment comme le « *upgrading* ». Dans sa version anglo-saxonne, ce terme nous a semblé englober tout un faisceau de pratiques possibles ayant pour dénominateur commun la finalité d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers visés. En français, en revanche, une distinction

s'établissait généralement entre les politiques de réhabilitation de quartiers, centrées sur le raccord des espaces et logements visés aux services urbains basiques (incluant le traitement des eaux surtout, mais aussi la viabilité des accès et parfois la reconstruction ou démolition de certains édifices situés à des points stratégiques) et celles d'amélioration de logements, axées sur des réparations et œuvres ponctuelles, sur les différents logements du quartier. Cette distinction, assez souple en réalité (et variable aussi en fonction de l'objet désigné : « de logement » ou « de quartier ») se retrouvait aussi dans le contexte brésilien, où *l'urbanização de favela* renvoyait plutôt à la réhabilitation du quartier dans son ensemble, les améliorations ponctuelles sur les habitations étant désignées comme « *melhorias* ». Du côté colombien, la distinction semblait en revanche s'effacer pour ne laisser place qu'à une expression unique, celle de « *mejoramiento* », qui se déclinait néanmoins en « *mejoramiento de barrios* » pour renvoyer à des œuvres infrastructurelles dans le quartier et ponctuelles sur les habitations requérant des interventions, ou « *mejoramiento de vivienda* » pour évoquer seulement les travaux sur les logements défectueux. Pour tenter de rendre une certaine unité à une analyse *internationaliste* de politiques publiques, nous avons pris le parti de reproduire en français l'usage repéré en espagnol. Renonçant à une distinction qui dans nos cas, semblait assez superficielle[21], nous avons ainsi employé le mot d'amélioration dans une perspective englobante, mais en tentant à chaque occurrence d'en préciser le sens en fonction du contexte (et de la distinction logement/quartier). Dans la restitution de données empiriques sur les cas d'étude ou la présentation détaillée de certains exemples de programme, nous avons toutefois conservé les termes d'origine, dans leur langue propre. Dans le cas colombien, le « *mejoramiento integral de barrios* » constituait d'ailleurs un concept de politique spécifique au gouvernement national (raccourci en MIB dans plusieurs textes officiels ou académiques), tandis qu'au Brésil, celui d'*urbanização* était repris tel quel dans des présentations internationales[22] et volontairement « distingué » du traditionnel *up-grading*. Dans ce cas particulier, les retranscrire en langue d'origine entrait donc tout à fait dans le cadre de la démarche émique présentée un peu plus haut.

Construire l'objet : le défi de l'unité

Posés ces défis statistiques, axiologiques et linguistiques, élaborer un discours scientifique sur l'objet bidonville (ou quel que soit son nom) ne semblait pas chose facile. Outre les débats sur la manière de le nommer[23] se posait la question de comment délimiter un objet à

[21] Les cas de réhabilitation sans amélioration (même très ponctuelles) de logement semblaient en effet assez rares.
[22] Observation de terrain, au FUM de Kuala Lumpur en 2018.
[23] Qui ne manquaient pas de surgir, lors des présentations que nous pouvions faire de notre travail en cours de doctorat, chacun y allant de sa petite suggestion « vous savez, on ne dit plus… », « vous devriez lire… », « vous devriez peut-être dire… ». L'organisation d'un groupe de travail avec d'autres doctorant.es réalisant leur thèse sur la même thématique avait à cet égard été une grande source de réconfort : tous.tes avaient été confrontés, d'une

la fois local et global, protéiforme mais pourtant reconnaissable d'un point à l'autre de l'hémisphère. L'approche émique nous offrait un bon moyen de contourner la question de la désignation, mais la multiplicité des concepts et des termes mobilisés dans notre travail impliquait aussi une forme de dilution de l'objet dans diverses définitions, certes assez proches les unes des autres, mais pas tout à fait identiques non plus. Il fallait donc malgré tout construire cet objet et lui donner une certaine unité : une identité minimale, suffisante pour servir de socle à l'analyse. La difficulté était bien sûr de contourner les écueils de définitions purement statistiques, physico-urbanistiques, ou à l'inverse, caritatives[24], renvoyant à l'image du « pauvre malheureux » (*pobre coitado*, en portugais[25]). Prenant garde à ne pas tomber dans la caricature d'une description « par le manque », la carence, nous considérions malgré tout que les quartiers que nous prétendions étudier étaient réunis par une communauté d'enjeux, en termes de politiques publiques – l'angle par lequel nous entendions les appréhender. Trois grands traits semblaient ressortir de l'analyse et permettre de les identifier, notamment parmi les autres espaces de la ville : la vulnérabilité sociale (1), la précarité de l'habitat (2), l'exclusion sociale (3).

(1) La question de la vulnérabilité sociale semblait aller de soi dans la caractérisation des bidonvilles : l'internationalisation de la problématique des « *slums* » avait elle-même été enrayée avec la mise à l'agenda de la lutte contre la pauvreté. Pourtant, des travaux plus récents tendaient à remettre en cause cette association trop facile entre pauvreté et bidonvilles, insistant au contraire sur la forte hétérogénéité sociale et de revenu à l'intérieur de ces quartiers[26]. En même temps, n'en déplaise aux stratégies spéculatives de certains « nouveaux favelados », à Rio notamment[27], le « choix » de vivre dans une zone marginalisée, parfois difficile d'accès ou mal-reliée aux services basiques, continuait dans de nombreux cas d'être le produit de la nécessité, pour des populations exclues du parc de logement formel par des prix en constante hausse, ou des conditions d'accès à la propriété incompatibles avec leur régime salarial. Mais vivre dans un quartier « informel » (même en payant un loyer à des propriétaires ou en ayant soi-même racheté une maison) allait surtout de pair avec l'expérience d'un état permanent d'incertitude, quant à la possibilité d'y rester et de continuer à jouir des investissements affectifs et matériels réalisés sur place. Au regard du risque d'expulsion ou de déplacement

manière d'une autre, à ce problème de « nommer un objet innommable ». Confronter nos choix, dilemmes et autres parades lexicales avait été d'un grand intérêt.

[24] Voir notamment : Michel Agier, *L'invention de la ville : banlieues, township, invasions et favelas*, Paris, Éditions des Archives contemporaines, 1999, p. 60

[25] Vera Telles Da Silva, « Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade » [version remaniée], Francisco Oliveira, Cibele Rizek (dir.), *A era da indeterminação*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2007, p. 18

[26] Armelle Choplin, « Conclusion. Repenser les quartiers précaires pour penser la ville. », A. Deboulet (dir.), *Repenser les quartiers précaires*, *op. cit.*, p. 265

[27] Notre séjour sur place et la recherche d'un logement nous on permis de prendre connaissance de diverses annonces de location d'appartements ou de lofts situés notamment dans la favela de Vidigal, particulièrement gagnée par les logiques foncières de spéculation.

« involontaire », l'insécurité de la tenure constituait en elle-même un facteur important de vulnérabilisation, notamment sociale et économique[28].

(2) La précarité du bâti était aussi considérée, de longue date, comme un des traits saillants des bidonvilles et qui semblait inscrit d'ailleurs dans leur ADN. Encore une fois cependant, la trajectoire latinoaméricaine d'urbanisation et les transformations connues par les bidonvilles au cours du temps avaient conduit à remettre en question cette vision : les matériaux de récupération avaient souvent laissé place à des constructions en dur, qui rendaient parfois imperceptible la frontière entre la ville formelle et les zones issues de l'urbanisation auto-produite. Pourtant, la question du bâti nous semblait garder une certaine pertinence, au regard d'une part de la préoccupation dont elle faisait l'objet sur la scène politique locale et internationale et d'autre part, de l'impact des conditions matérielles de logement sur la vie des habitants. Les visites de quartiers et de logements que nous avons pu effectuer par la suite, lors de nos terrains, nous ont d'ailleurs permis de comprendre que la solidité et l'aspect extérieur des habitations ne permettait pas toujours de préjuger de leur état intérieur, notamment en termes d'accès aux services et aux équipements basiques (bloc sanitaire) ou de (sur)peuplement. Sans prétendre généraliser sur les conditions de logement des populations installées en bidonvilles, il nous paraissait malgré tout important de souligner l'existence quasi-systématique de carences matérielles et infrastructurelles dans tout ou partie des logements les conformant. Et à cette précarité du bâti venait souvent se superposer aussi une exposition à des risques « naturels », le plus souvent géologiques et hydriques, qui à tout moment pouvaient entraîner la destruction des biens des familles et mettre en péril leur propre vie.

(3) L'exclusion sociale, enfin, nous semblait constituer un aspect incontournable et définitoire de notre objet, à l'origine, comme on le montrera tout au long de la thèse, de la formation et de la reproduction dans le temps de l'habitat précaire dans les villes du monde entier.

Ancrer l'analyse de l'objet dans des cas concrets

Genèse colombienne du sujet : vue aérienne sur Siloé

De manière assez intéressante, cette question était aussi à l'origine de la thèse : car c'est bien l'expérience de cette exclusion, de cette altérité des quartiers précaires qui avait fait naître notre intérêt, huit ans en arrière, en découvrant que nos camarades d'université à Cali n'avaient de leur vie jamais eu la curiosité d'explorer la *ladera*, un pan pourtant immense de leur ville

[28] Voir, notamment, l'ouvrage : Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow, *Vulnérabilités résidentielles*, Paris, Éditions de l'Aube, 2019

natale. Par chance, mais tout de même plus d'un mois après l'épisode du bus, les hasards de la vie nous avaient permis de rencontrer un étudiant de sociologie qui travaillait sur ce quartier et se disait disposé à nous y introduire. C'est par son intermédiaire que nous avions fait la connaissance de David, leader communautaire emblématique, avec qui nous nous étions instantanément liée d'amitié.

Cette rencontre avait d'ailleurs marqué pour nous le début d'un cycle de visites à Siloé, qui avait totalement changé la face de notre *intercambio* et prenait, déjà à cette époque, des allures d'ethnographie. Nous nous rendions à Siloé assez fréquemment, mais le plus souvent à l'improviste, ne prévenant notre ami que quelques heures avant de sauter du petit bus *alimentador* qui nous déposait juste devant le Musée. Nous partions alors avec lui, à pied ou en scooter, arpenter les ruelles de la *ladera*, pour des visites de courtoisie, des événements sportifs ou culturels, des « *rutas turísticas* » avec des étrangers de passage et les mille autres projets plus ou moins farfelus dont il avait le secret. Nous tentions de lui prêter main forte dans ses activités, mais devions souvent nous cantonner à notre rôle de représentation : les habitants semblaient toujours heureux de nous rencontrer et David de nous présenter à tous comme « *la francesa de Siloé* » – nous étions, bon gré mal gré, devenue un « personnage » récurrent des (nombreuses) vidéos qu'il postait sur son canal Youtube[29]. Nous profitions de ces excursions pour interroger David et les habitants sur leur vie, leurs opinions politiques, l'histoire de la *ladera*, son rapport à la ville d'en bas, etc. Chaque réponse ne faisait qu'augmenter notre curiosité. En réalité, nous nous questionnions surtout sur les ressorts de l'exclusion vécue par les habitants de Siloé, phénomène qui prenait d'ailleurs pour nous une forme très concrète : vivant en dehors du quartier et évoluant en parallèle dans les milieux sociaux très privilégiés, nous étions très souvent témoin de réactions de rejet à l'égard de la *ladera*, et de l'enracinement des logiques de stigmatisation dans la société *caleña*. La part jouée par l'État dans la reproduction de ces logiques était sans doute ce qui nous interrogeait le plus, ainsi que son rapport plus général aux « *invasiones* », en termes d'action publique. Depuis notre poste d'observation interne, où justement nous ne le croisions guère, nous nous questionnions sur l'attitude des pouvoirs publics locaux et nationaux vis-à-vis de ces zones et populations, que beaucoup à Cali semblaient mettre un point d'honneur à ignorer, à ne pas voir[30].

Là-dessus, une piste nouvelle et décisive allait surgir en 2016, à la faveur d'un second séjour en Colombie. Un jour où nous nous rendions à Siloé pour saluer notre ami, nous le trouvions sur le départ et en proie à une certaine agitation. Lui emboitant le pas, nous nous

[29] Un moyen pour lui de créer du lien dans la communauté et de la rendre visible, mais aussi de protéger – et se protéger – contre de possibles pratiques « extra-légales » des représentants des autorités (ou autres) dans le quartier.
[30] Un des slogans de David Gomez, employé comme pseudo sur son canal Youtube, était d'ailleurs « Siloé visible ». Voir Annexes 1 b et c. (Figure 6)

retrouvions bientôt vers le haut de la colline, attelée à la peinture d'un grand « *willkommen* » sur l'un des rares murs de la zone encore vierges de graffitis. N'ayant pas eu, dans la précipitation du départ, l'occasion d'interroger David sur ses motivations, nous ne comprenions pas très bien le but de la manœuvre et commencions intérieurement à nous offusquer contre cette intrusion intempestive d'un vocable allemand, marqueur pour nous d'une forme d'acculturation. Tout s'éclaira pourtant un peu plus tard, lorsque, revenus de nos essais *street* artistiques, nous débarquions, David et moi, aux dernières minutes d'une cérémonie d'inauguration à la station principale du téléphérique. Toute une délégation de l'ambassade allemande de Bogota était venue voir et tester le « *Miocable* », tout récemment terminé. Par un concours de circonstances, nous nous retrouvâmes bientôt en compagnie de ces messieurs et de quelques représentants de la municipalité locale, survolant Siloé dans l'une des deux cabines diplomatiques - chacune de ces délégations nous ayant prise pour déléguée de l'autre groupe[31].

Non content de nous fournir une anecdote de terrain assez savoureuse, cette petite aventure nous avait permis d'obtenir le contact du second de l'ambassade allemande que nous entendions enquêter dans le cadre de notre recherche de master sur l'internationalisation du processus de paix. Mais elle avait fait aussi fait germer en nous de nouvelles pistes de réflexion, en lien avec des questions qui nous préoccupaient depuis 2014. En effet, une relation directe venait de s'établir, dans notre esprit et presque sous nos yeux, entre un objet qui nous fascinait de longue date, les « invasions », et une entrée de recherche que nous commencions juste à apprivoiser, celle de l'internationalisation. Nous prenions conscience que l'intérêt porté par des acteurs extérieurs au quartier pouvait fortement raviver celui des locaux, pour une zone jusque-là peu valorisée. Mais quel intérêt les acteurs internationaux, par rapport aux acteurs locaux, pouvaient-ils trouver dans un quartier précaire *caleño* ? Qu'est-ce que la visite allemande impliquait en termes symboliques, pour les habitants, mais surtout pour les pouvoirs locaux, qui pour une fois, faisaient acte de présence ? En quoi l'international pouvait-il influencer la manière dont les acteurs locaux envisageaient ou réenvisageaient leur propre situation ?

Quelque part au-dessus de la montagne magique de Siloé, un projet de thèse venait de naître.

[31] Pour tenter de justifier notre présence et atténuer le léger malaise causé par cette intrusion clandestine (dans une étroite cabine de téléphérique, occupée par sept personnes, dont trois diplomates et nous-même, en short et avec encore de la peinture sur les mains), nous nous étions d'ailleurs improvisée guide du quartier, leur signalant le grand « willkommen » encore tout frais et reprenant les anecdotes mille fois entendues de David, sur la « seule piscine de toute la *ladera* », la cascade de Siloé etc. Assez hostile au début, car honteux de s'être laissé berner par notre audace et notre air européen, les représentants locaux s'étaient rapidement accommodés de cette petite animation, qui semblait divertir les Allemands.

L'entrée en scène du Brésil et la construction d'un cadre comparatif

Le Brésil est arrivé bien plus tard dans l'équation, justement au moment de la réflexion autour du projet de thèse. Il s'est imposé comme second pays de la comparaison d'abord pour des raisons contingentes, dans un contexte où nous voulions profiter du doctorat pour nous ouvrir à de nouveaux horizons, intellectuels, culturels et linguistiques. Un rapide panorama de la littérature spécialisée sur le sujet que nous voulions traiter avait achevé de nous convaincre, considérant l'importance (et la diversité) de la contribution brésilienne au débat et à la production de savoirs sur cette thématique. D'un point de vue scientifique pourtant, comparer la Colombie et le Brésil n'allait pas forcément de soi.

Les deux pays, déjà, avaient entre eux une différence de taille : avec tout juste 50 millions d'habitants, la Colombie faisait bien pâle figure, à côté des 210 millions d'âmes de son géant de voisin. En termes économiques et politiques, ce dernier se distinguait aussi par un PIB chiffré en milliards – quand celui de la Colombie restait en millions – et par un poids diplomatique bien plus conséquent, marqué notamment par son appartenance à des *clubs* internationaux tels que le G8 ou les BRICS. Au plan culturel, la spécificité linguistique et historique (par rapport à l'histoire coloniale) du Brésil constituait parfois un motif de mise à l'écart (ou de distinction) par rapport à la majorité de ses voisins Sud, Centre-américains et mexicain. Ainsi, dans les travaux comparatistes de sciences politiques, ce pays était-il plus volontiers comparé à ses homologues lointains des BRICS qu'à ses voisins hispanophones, en particulier ceux d'Amérique du Sud qui, en revanche, étaient souvent traités ensemble – voire comme un bloc homogène, une pratique qui avait aussi ses limites. Dans toute une partie des études culturelles, le débat restait ouvert quant à la question de savoir si le Brésil pouvait bien être considéré comme « latino » américain ou non. Sa participation à plusieurs forums régionaux (notamment la CEPAL) et son intégration au bloc Amérique Latine et Caraïbes (ALC) dans les rapports et les analyses statistiques des principales organisations internationales du champ du développement nous avait toutefois conduit, une bonne fois pour toutes, à trancher sur cette question : nous admettions, comme postulat de départ, la *latino-américanité* du Brésil. Dans la perspective de notre projet de recherche, l'appartenance régionale commune de nos deux pays d'étude apparaissait d'ailleurs essentielle, non pas au nom d'un ancrage aréal de la recherche (la perspective internationaliste invitant plutôt à des allers-retours entre échelles d'analyse, elle exigeait à nos yeux une certaine liberté de mouvement), mais dans la mesure où nous espérions, à partir des cas d'étude, pouvoir monter en généralité et produire des connaissances valables au-delà de la Colombie et du Brésil.

À cet égard, des lectures généralistes ou « collectives » de la situation des pays latino-américains existaient déjà dans la littérature grise sur l'urbain. Dans la période récente, nous avions remarqué que les organisations internationales onusiennes tendaient à discriminer leurs

diagnostics et recommandations vis-à-vis de l'urbanisation dans les pays du Sud en fonction des aires régionales, reconnaissant pour chacune une communauté de problématiques et de défis à relever. Par rapport à l'Afrique ou à la région Sud-Est asiatique, par exemple, l'ALC présentait des caractéristiques propres, qui justifiaient l'adoption de stratégies et de lignes directrices spécifiques, communes à l'ensemble des pays de la région[32]. Cette distinction régionale semblait particulièrement importante dans le mode de fonctionnement et les analyses de l'agence ONU-Habitat, elle-même structurée en bureaux régionaux. D'après cette organisation, l'urbanisation en ALC avait connu une forte augmentation tout au long du XXe siècle, en particulier entre les années 1950 et 1990[33]. Elle connaissait depuis une croissance plus modérée[34], à la différence des autres régions du Sud Global qui, voyaient justement leur processus d'urbanisation exploser depuis les années 2000. Une telle situation avait pour corollaire une relative « stabilité » au niveau des indicateurs d'urbanisation en Amérique latine, et *a fortiori*, de ceux relatifs à l'habitat précaire, informel ou de bidonville dans nos pays d'étude. Dans les statistiques recueillies par ONU-Habitat, la Colombie et le Brésil présentaient des résultats assez différents, notamment en termes de pourcentage de la population urbaine vivant en bidonvilles[35], mais aussi certaines similitudes, au niveau de leur déficit habitationnel quantitatif notamment[36], qui semblaient, au-delà des différences démographiques évidentes, donner du sens à leur mise en regard. Sur un plan plus analytique, les travaux sur l'histoire de la formation des quartiers précaires et informels dans la région ALC, en Colombie ou au Brésil paraissaient globalement se rejoindre sur l'identification des origines et des grandes étapes ayant présidé à la situation que l'on observait de nos jours.

Du point de vue institutionnel toutefois, la construction du cadre de comparaison entre les deux pays s'annonçait plus complexe, dans la mesure où ils possédaient chacun une forme de gouvernement propre : un système fédéral, du côté brésilien, et un État central à tendance décentralisée en Colombie. Dans la perspective d'une analyse de politiques publiques à divers niveaux de gouvernement, il allait donc falloir composer avec un déséquilibre. En Colombie, nous avions identifié deux niveaux pertinents, national et municipal[37], contre trois au Brésil : municipal, *estadual* – c'est-à-dire, du Gouvernement de l'État fédéré concerné – et fédéral.

---

[32] Ces particularités régionales se traduisaient aussi par la présence de bureaux régionaux spécifiques, comme le ROLAC, bureau latino-américain d'ONU-Habitat, ou le siège d'abord brésilien puis mexicain de la représentation de Cities Alliance en Amérique latine.
[33] UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean cities, 2012. Towards a new urban transition*, Nairobi, 2012, p. 19
[34] Mais un taux d'urbanisation toujours élevé, d'environ 80% pour l'Amérique Sud.
[35] Environ 15% au Brésil en 2018, contre presque 29% en Colombie pour la même année. D'après le Global *Urban Indicators data base* d'ONU-Habitat. Une différence qui peut aussi découler de techniques de mesure légèrement différentes d'un pays à l'autre.
[36] 8% au Brésil (2019) et 7,5% en Colombie (2021). Données de la Fondation João Pinheiro et du DANE.
[37] L'échelon départemental semblait peu actif sur notre sujet et donc peu pertinent.

Par ailleurs, au moment où nous préparions notre projet de recherche, le Brésil comptait sur un ministère des villes – une institution d'ailleurs assez unique dans le paysage international – directement chargé des questions urbaines et habitationnelles. En Colombie celles-ci tombaient sous la coupe d'un ministère à la fois plus généraliste et davantage tourné vers les questions habitationnelles et territoriales : le ministère du Logement, de la ville et du territoire. Néanmoins, en comparant la trajectoire prise par les deux États vis-à-vis des questions urbaines depuis la fin des années 1990, des rapprochements semblaient possibles. Déjà, tous deux étaient régis par des Constitutions relativement récentes, adoptées à quelques années d'intervalle (1988 au Brésil et 1991 en Colombie) et que complétaient des lois urbaines spécifiques, un peu plus espacées dans le temps mais tout de même assez proches au regard de leurs enjeux. Le Statut de la ville, loi constitutionnelle brésilienne fondamentale (et d'ailleurs mondialement reconnue), pouvait ainsi être comparé à la Loi d'aménagement territorial de 1997 en Colombie : dans la littérature académique, chacune était identifiée par les auteurs spécialisés comme fondamentale pour interpréter les orientations de la politique urbaine brésilienne ou colombienne des années 2000 et 2010. Autre argument favorable à la comparaison, certains programmes habitationnels encore en vigueur (en début d'année 2017) dans les deux pays semblaient avoir été conçus dans des perspectives et suivant des objectifs assez proches, probablement façonnés dans un même moule. Leurs noms seuls semblaient résonner les uns avec les autres : *Mi Casa Ya, Minha Casa Minha Vida…*

En même temps, toutes ces similitudes entre les deux pays masquaient aussi des subtilités et des nuances que nous devinions assez profondes, ne serait-ce qu'au regard de l'histoire politique récente de chacun des deux pays (les années PT au Brésil contre les années Uribe en Colombie), sans parler du contexte très particulier en Colombie lié au conflit armé et aux négociations de paix. Les deux pays entretenaient donc aussi beaucoup de différences que nous entendions bien analyser et mettre en relief. En elle-même, la comparaison semblait cependant praticable – d'autant qu'il s'agissait de comparer par rapport à un objet, une thématique précise – et annonçait même un programme de recherche assez riche et stimulant.

Dans leur rapport direct à notre objet d'étude, en effet, le choix de ces deux pays semblait aussi se justifier au regard des stratégies qu'ils déployaient vers l'international. Dans les arènes multilatérales de l'urbain, les deux pays étaient réputés pour leur expertise, leurs politiques réussies et toutes les « *best practices* » accumulées, en particulier en matière de gestion de la précarité urbaine et habitationnelle. Des téléphériques plantés sur les mornes (Medellin, Bogota, Rio de Janeiro…) aux programmes sociaux de transferts monétaires destinés à lutter contre la pauvreté (*Bolsa Familia, Familias en Acción*) en passant par des initiatives modèles au niveau local (Medellin, Rio, São Paulo, Bogota…) la Colombie et le Brésil étaient souvent montrés, dans les rapports d'organisations et même lors des événements internationaux,

comme les « bons élèves » de la région ALC. Leur capacité nationale ou locale à innover et à produire des politiques créatives ou d'envergure en matière de réduction de la précarité urbaine hissait parfois leurs gouvernements au rang d'exportateurs de bonnes pratiques, vers des villes et des pays plus en difficulté, en Afrique ou dans la région ALC. Dans le même temps pourtant, tous deux faisaient face à des problématiques encore aiguës, au regard des profondes inégalités qui continuaient d'exister et même parfois de croître sur leurs territoires respectifs. Ils bénéficiaient pour cela eux-mêmes de l'assistance internationale pour le développement, les bailleurs internationaux paraissant même assez enclins à nouer des partenariats techniques mais plus souvent financiers avec leurs gouvernements. Du point de vue de notre objet d'étude et en particulier de la dimension d'internationalisation, les deux cas semblaient donc très prometteurs en termes de données à analyser… et de contradictions à creuser.

Tous ces éléments venaient donc ajouter à nos raisons personnelles d'étudier le Brésil et la Colombie un nombre assez conséquent d'arguments scientifiques, qui validaient le projet comparatif dans sa faisabilité méthodologique mais aussi dans son intérêt thématique vis-à-vis de l'objet d'étude. Mais pour pouvoir aborder l'action publique vis-à-vis des quartiers précaires à différents niveaux, et en particulier celui de la gestion locale, qui nous paraissait fondamental, encore fallait-il déterminer, dans chaque pays, un certain nombre de cas d'étude plus précis, quartiers ou villes. Nous nous tournions très vite vers la seconde option, craignant que le choix d'un quartier ou district précis ne limite beaucoup la quantité et la représentativité du matériau empirique, nous empêchant d'embrasser le traitement local dans une vision d'ensemble. Aspirant à atteindre un certain degré de montée en généralité, au moins au sein des deux pays retenus, nous voulions aussi multiplier les points de vue et tenter d'analyser plusieurs villes, sans pour autant tomber dans une quête du *Big N*[38], que notre méthode qualitative et les limites temporelles de la thèse rendaient impraticable. Opter pour deux cas d'étude de villes dans chaque pays nous apparaissait comme une solution satisfaisante du point de vue scientifique et aussi viable du point de vue pratique… d'autant que nous avions déjà notre petite idée quant au choix des villes en question.

Le choix des villes d'étude

La présence de Cali était pour nous non-négociable. Pour des raisons pragmatiques, liées à notre *expérience* de cette ville et à tous les liens personnels et les « contacts » que nous y possédions déjà, mais aussi au regard de considérations scientifiques. Du point de vue académique, nous sentions que Cali pourrait être notre « pré-carré ». Dans le paysage colombien et international de la recherche, les études urbaines portant sur cette ville

[38] Voir : Gilles Pinson, « Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées », Jean-Yves Authier et al., *D'une ville à l'autre*, Paris, La Découverte, 2019, p. 43-66

demeuraient assez peu nombreuses, au contraire de Bogota ou Medellin. Connaissant intimement son histoire, sa culture, nous songions que cette ville était sans doute celle pour laquelle ma contribution allait pouvoir peser de la manière la plus significative, en participant – nous l'espérions – à l'approfondissement des savoirs sur un terrain, non pas vierge, mais du moins assez peu fréquenté par les chercheurs nationaux et internationaux. Le travail colossal de reconstruction de la mémoire de son quartier, mené par notre ami David à Siloé, nous offrait par ailleurs l'opportunité de creuser des aspects historiques et anciens, dont nous pressentions l'importance pour mieux cerner notre objet.

Rio de Janeiro nous apparaissait également comme un incontournable : dans la littérature, la ville ressortait assez nettement comme LA référence historique en matière de politiques de bidonvilles. Le terme même de favela, nous le savions, avait été forgé dans le contexte *carioca* et continuait, sur la scène internationale, de nourrir le débat sur les bidonvilles de tout un ensemble de réflexions avant-gardistes ou spécifiques, en partie issue des mouvements sociaux. De manière générale, la ville et (ses favelas) semblaient très internationalisée(s), et nous voyions dans cette caractéristique la promesse d'un matériau empirique particulièrement riche et diversifié. Enfin, Rio nous offrait aussi la possibilité d'un partenariat avec l'UERJ, pour mener notre recherche en *co-direction* avec un chercheur de l'IESP et nous intégrer plus personnellement aux sphères universitaires brésiliennes.

Pour autant qu'ils satisfissent individuellement à certaines attentes ou certains critères de recherche, ces deux cas apparaissaient néanmoins comme très différents l'un de l'autre, dans leur rapport à l'objet d'étude – quasiment comme des opposés. Ayant en tête le fameux adage comparatiste du « ni trop différents ni trop similaires »[39], nous partions donc en quête d'autres cas possibles, susceptibles de jeter des ponts entre le Brésil et la Colombie, de nous aider à construire une comparaison éclairante par rapport aux enjeux soulevés par notre objet.

Du côté colombien, Medellin attirait notre attention : ville modèle, vantée dans la plupart des rapports d'organisations internationales que nous consultions[40], celle-ci nous offrait aussi le « confort » d'un cas relativement connu et déjà traité dans la littérature académique. En somme, et malgré la différence de taille (quasiment trois points, en regardant le nombre d'habitants !), la « ville de l'éternel printemps » apparaissait comme le possible équivalent colombien de Rio, en termes de rayonnement et d'internationalisation de ses politiques « d'urbanisme social ». Choisir Medellin plutôt que Bogota, une autre ville internationalisée et relativement expérimentée en matière de traitement des bidonvilles, nous permettait par ailleurs

[39] Il faudrait en effet que les cas « partagent suffisamment de points communs pour relever d'une même catégorie et rendre ainsi la comparaison valide, tout en étant marqués par des différences assez perceptibles pour rendre la comparaison utile. » cf : Bertrand Badie, Guy Hermet, *La politique comparée*, Paris, Arman Colin, 2001, p. 9
[40] Principalement pour ses PUI.

de contourner les questions soulevées par le choix d'une ville capitale[41], où nous imaginions que la présence « physique » des institutions nationales interférait avec les décisions et la gestion du gouvernement local.

Au Brésil, cette même précaution éliminait d'office Brasilia, une ville par ailleurs très particulière, au regard de son processus d'urbanisation très tardif et planifié[42]. São Paulo, connue comme la capitale économique, restait en lice, mais nous craignions, en nous attaquant à cette énorme métropole, d'introduire un déséquilibre d'échelle. À la taille et la densité colossales de cette ville, s'ajoutait d'ailleurs aussi la question de sa « métropolisation » et la dilution de ses frontières dans le périmètre de ses villes voisines, devenues ses satellites. Or, et précisément en raison du lien étroit entre expansion urbaine et production informelle de l'espace urbain, nous devinions que cette thématique était trop centrale, à São Paulo, pour n'être pas creusée. En même temps, nous la savions aussi très spécifique et complexe du point de vue de la gouvernance urbaine[43], peut-être trop importante pour « tenir » dans une recherche elle-même assez « expansive » du point de vue des enjeux à étudier – et dont nous voulions plutôt réduire le spectre. Enfin, beaucoup de travaux existaient déjà – et continuaient d'être menés – sur cette ville-monde : nous pensions qu'un terrain de quelques mois sur place ne nous permettrait pas d'apporter de contribution utile ou significative à la production (déjà très riche) de savoirs sur ses politiques vis-à-vis des quartiers précaires.

Fortaleza nous était apparue tout d'abord au détour d'un article académique : le sociologue français Yves Cabannes, qui y décrivait un projet, mené en partie sous son impulsion, dans les années 1990 et qui avait de surcroit reçu un prix des Nations Unies. Paradoxalement, notre propre ignorance vis-à-vis de cette ville, de sa situation, sa culture propre, etc. constituait à nos yeux un argument en sa faveur, la rapprochant de notre chère Cali[44]. À l'image de cette dernière, Fortaleza semblait aussi figurer parmi les villes restées longtemps « oubliées » du développement brésilien et des pouvoirs publics fédéraux. Pourtant, elle connaissait, depuis une période récente, un véritable boom de croissance, qui la plaçait désormais parmi les villes les plus dynamiques de la région nordeste et du pays dans son

---

[41] Même si Rio l'avait été, jusqu'en 1960.

[42] Ce qui n'a pas empêché la formation de quartiers auto-construits et la précarisation de quartiers issus des processus d'urbanisation planifiée. L'architecte Niemeyer lui-même en parle dans son récit autobiographique : Oscar Niemeyer, *Les courbes du temps. Mémoires*, Paris, Gallimard, 1999

[43] Étudiant le cas parisien, Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner appellent au contraire à dépasser, dans les études urbaines, la dialectique dedans/dehors pour discuter « des modalités de l'avec ». Pour eux, le local est indissociable du métropolitain. En même temps, ils reconnaissent aussi que pour des raisons économiques, politiques et proprement urbanistiques, les acteurs locaux peinent généralement à s'imposer dans les processus de négociation métropolitains. Lire : Frédéric Gilli, Jean-Marc Offner, Paris, *Métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2008

[44] Fièrement revendiquée par ses habitants comme capitale de la salsa, mais que seule une médiatisation récente et assez malheureuse, via la série *Narcos*, avait réussi à faire connaître (en dehors de la région ALC), en l'associant à son cartel éponyme.

ensemble. Ville côtière et touristique, à l'image de Rio, Fortaleza étalait fièrement les *buildings* et gratte-ciels rutilants de son centre-ville moderne, dernier cri. Les manifestations de ces aménagements urbanistiques relativement récents suggéraient pour nous un certain dynamisme au niveau de la gestion locale : de quoi trouver matière à l'analyse, sans doute. En outre, la ville présentait un profil topographique assez particulier, par rapport à nos autres cas : elle semblait – d'après nos investigations distantes – entièrement plane. Cette caractéristique nous intriguait, n'ayant fréquenté jusqu'alors que des cas de quartiers pentus. Pourtant, Cali présentait aussi un côté plan, le quartier d'Aguablanca, que nous connaissions d'ailleurs assez imparfaitement. La mise en regard avec le cas *fortalezense* pouvait donc s'avérer fructueuse pour éclairer, de part et d'autre, notre compréhension des enjeux propres à cet autre type d'urbanisation auto-produite. Enfin, Fortaleza avait assez peu été étudiée dans la littérature et encore moins dans la perspective d'une étude comparée. Comme pour Cali, nous y voyions l'occasion d'apporter des éléments nouveaux à la recherche (locale, brésilienne et/ou internationale), en lien avec notre domaine d'intérêt. Il nous semblait aussi qu'inclure cette ville au modèle contribuerait à une forme de renouvellement dans les études comparatives[45], même à l'échelle du Brésil, où Fortaleza n'apparaissait que rarement.

Les cas étaient posés. En lui-même, le dispositif de comparaison ressemblait assez au modèle décrit par Pinson des « monographies comparées »[46], dans sa construction et dans les objectifs que nous lui associons. La mise en regard de nos quatre cas de villes et deux cas de pays devaient en effet servir de socle à la mise au jour de traits communs ou de différences susceptibles d'éclairer des tendances plus ou moins surplombantes. En même temps, la situation de chaque cas (en particulier de villes peu traitées dans la littérature, comme Cali ou Fortaleza) nous intéressait aussi pour elle-même, et nous espérions que notre travail contribuerait à produire des connaissances particulières sur ces contextes précis.

L'étape du terrain allait en tout cas nous conforter dans nos choix et nous amener aussi, de manière assez spontanée, à Maceió, pour une courte mais très riche observation, que nous avons choisi de ne pas intégrer au dispositif de comparaison[47]. Avant de nous lancer dans l'aventure ethnographique, cependant, il semblait essentiel d'entrer plus profondément dans la littérature et toute la théorie produite, sur les cas d'étude, mais surtout sur notre objet et ce champ des études urbaines que nous découvrions.

[45] Où justement, pour ne figurer ni parmi les villes modèles du Sud (Rio, São Paulo, Porto Alegre, Curitiba) ni parmi les villes les plus réputées du Nordeste (Salvador, Recife) ou celles montrées comme les plus fortement exposées à des problématiques de développement (Belém, São Luis, Manaus) Fortaleza n'était que très peu représentée. (Entretiens avec les chercheurs Renato Pequeno et Rodrigo Iacovini).
[46] Gilles Pinson, « Penser par cas », *art. cit.* p. 43-66
[47] Mais de laquelle nous avons tiré des enseignements assez complémentaires avec les autres cas, notamment sur le rôle d'ONU-habitat.

État de l’art

Un détour par l’anthropologie et la sociologie urbaines : l’étape réflexive

Cherchant plutôt à prendre du recul par rapport à notre objet, et à tenter de nous départir d’éventuels préjugés ou déterminismes, nous avons pris le parti de privilégier, dans une phase préliminaire de la recherche bibliographique, des travaux insérés dans des champs disciplinaires moins appliqués et plus distants par rapport à l’étude des politiques publiques et de leurs « résultats ». Un détour par la sociologie et l’anthropologie urbaines nous a semblé de rigueur pour nous prémunir dès l’abord d’un certain nombre de biais axiologiques ou méthodologiques sur les questions que nous prétendions étudier. L’enjeu était de partir d’une conception rigoureuse et scientifique de notre objet, dépouillée d’éventuels préjugés ou traces d’exotisation, en lien avec notre trajectoire personnelle et un engagement plus ancien pour la « cause » de la reconnaissance des bidonvilles. En même temps, il s’agissait aussi de tenter de « décoloniser » au plus possible notre regard et notre approche[48], ce pour quoi nous avons tenté au plus possible de mobiliser des auteurs et des corpus issus des pays du Sud, en particulier de nos pays d’étude - ce que nous avons désigné comme la « littérature indigène »[49].

Du côté français, plusieurs « classiques » se disputaient l’avantage, mais l’ouvrage de Michel Agier sur l’invention de la ville apparaissait comme le plus proche de nos centres d’intérêt. Prenant le revers de conceptions désenchantées sur « la fin de la ville » et la dilution de l’urbanité dans les espaces de favelas, townships etc. des pays en développement, cet auteur s’est penché sur les pratiques quotidiennes des habitants de ces quartiers et leur rapport à la vie citadine, pour aboutir à une revalorisation de ces usages nouveaux des espaces urbains. Mais parallèlement à une analyse « microbienne » des modes de vie qui, selon lui, contribuent à réinventer la ville depuis ses banlieues, il livre aussi de précieuses réflexions sur la manière dont les acteurs externes, gouvernementaux et internationaux, ont perçu et abordé ces quartiers. Attirant l’attention sur la construction de la catégorie du « pauvre », universalisante et souvent associée à des considérations culturalistes et moralisantes, il décrit ainsi les ressorts d’une « vision caritative moderne », fondée sur le concept de « communauté », dont il montre les

[48] En tant que doctorante blanche, française, affiliée à une Université parisienne prestigieuse et dotée des meilleures ressources pour nous permettre de travailler efficacement. À cet égard, l’ouverture d’une cotutelle avec l’UERJ constituait pour nous un bon moyen de contrebalancer ces privilèges : non que nous ayons souhaité (ou seulement pu) y renoncer, mais nous espérions au moins que le partenariat établi par nous entre les deux universités permettrait de renforcer le dialogue et les échanges entre elles, et ce faisant de donner de la visibilité au Nord à des contributions du Sud. Cela a en partie réussi car un second partenariat de cotutelle a vu le jour peu de temps après, qui cette fois a permis à un étudiant de l’UERJ de s’inscrire à Sciences Po. Dans toutes nos activités en France, nous avons également veillé à afficher et valoriser notre double affiliation.

[49] Produite en l’occurrence par des chercheurs originaires des villes qu’ils étudient.

apories. Non content de fournir des outils heuristiques précieux pour aborder les transformations de la fabrique des villes dans une perspective rigoureuse et débarrassée des préjugés les plus répandus, Agier introduit donc une critique du traitement de la question de la pauvreté urbaine et à plus forte raison, de certaines approches et catégories promues par des acteurs internationaux et diffusées massivement au travers de la coopération et de l'action des ONG.

D'autres lectures sont venues compléter cette réflexion, notamment celle des ouvrages d'Anick Osmont sur la Banque mondiale et du *Grand système* de Georges Balandier, qui chacun à leur manière, plaident pour la déconstruction des catégories d'analyse proposées par les acteurs institutionnels, critiquant la tendance de ceux-ci à aborder les phénomènes comme des « problèmes sociaux » et à essentialiser des lectures aveugles sur les rapports d'exploitation[50].

À cet égard justement, la sociologie et l'anthropologie urbaines brésiliennes offrent des pistes extrêmement riches. Non content de préciser notre lecture des problématiques associées aux quartiers précaires, ces travaux ont aussi éclairé notre compréhension des modes d'organisation qui les caractérisent et des interactions qui les peuplent. Dans « Houses and economy in the favela », Eugênia Motta remet en cause certaines des idées les plus répandues sur les favelas. Sur la base d'une riche expérience ethnographique, qu'elle restitue par la description de scènes de vie, elle questionne des approches centrées sur l'idée de « manque », en soutenant que les habitants de ces espaces ne font pas que « survivre », mais qu'ils font preuve dans leur quotidien d'une véritable créativité et d'une constante ouverture aux « possibles ». Elle déconstruit aussi la distinction classique entre formel et informel, dont elle montre l'inadéquation avec un univers où diverses formes de « gagner sa vie » s'entremêlent dans les trajectoires des individus (et coexistent souvent dans une même journée). Vera Telles da Silva et Daniel Hirato, deux chercheurs de l'Université de São Paulo poussent encore plus loin la réflexion en prenant les couples « formel/informel » mais surtout « légal/illégal » comme points de départ d'une recherche déterritorialisée, étendue à l'ensemble de la ville, mais qui rétrospectivement nous en apprend beaucoup sur les dynamiques sociales et les rapports de force au cœur des marges urbaines. Ces auteurs insistent eux aussi sur l'idée d'une intrication de ces catégories, qu'ils analysent au prisme du concept « d'illégalismes » de Foucault, pour montrer l'affleurement de l'illégal et de l'illicite au cœur des pratiques « officielles » et des normes en elles-mêmes. L'idée d'une « gestion différenciée des illégalismes » leur permet de remettre en question les distinctions classiques entre les groupes d'acteurs (par exemple, acteurs mafieux et acteurs étatiques) et de se concentrer sur l'observation brute des pratiques. Selon eux, les rapports de pouvoir se font et se défont au gré des situations, dans un jeu permanent de négociation et de

[50] Lire : Annik Osmont, *La Banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995, p. 35 ; Georges Balandier, *Le Grand Système*, Pairs, Fayard, 2001, p. 72

va et vient entre les acteurs. Ces auteurs invitent ainsi à ne pas préjuger du rôle des acteurs, en particulier de celui des représentants de l'État, qui participent eux aussi aux marchés informels et illégaux[51].

Un autre concept central pour envisager le rapport à l'État dans les travaux brésiliens de sociologie ou d'anthropologie urbaine est celui « d'état d'exception », développé par le philosophe Agamben dans son œuvre majeure, *Homo Sacer*. En se penchant sur la nature des interventions et les pratiques perpétuées par les acteurs officiels dans les favelas, plusieurs auteurs mettent le doigt sur un mode d'administration différencié, soumis à un régime de l'urgence et des procédures souvent « hors normes », peu respectueuses des processus démocratiques. En même temps, ces pratiques trouvent leur source de légitimité dans la loi elle-même, étant ancrées dans des dispositifs sécuritaires de l'exécutif ou des mesures exceptionnelles approuvées par les instances législatives. Des arrangements clientélistes aux interventions *ad hoc* et sans continuité, en passant par les descentes policières : elles plongent les communautés locales dans un état d'incertitude permanent, de « transitoireté »[52], proche de celui de *l'homo sacer*. Pour Das et Poole, auteures d'un ouvrage intitulé *Anthropology in the Margins of the State*, ces pratiques sont le reflet du rôle actif de l'État dans la construction des « marges », qu'elles appréhendent comme un concept non pas territorial mais constamment négocié et redéfini dans les rapports de force qui s'établissent entre les autorités et certains secteurs de la population[53].

Très présente dans la littérature brésilienne, cette idée vient en renfort d'un argument assez cher aux spécialistes de la thématique des favelas, contre le présupposé - longtemps entretenu par la littérature et les médias - d'une « absence » de l'État dans les favelas. Pour les sociologues que nous venons de citer[54], mais aussi pour l'historien Rafael Soares Gonçalves[55], les favelas ne se sont pas formées et structurées sans l'État mais au contraire dans une constante

---

[51] Ce que démontrent aussi les recherches de sociologues tels que Gabriel Feltran (pour le Brésil) ou Javier Auyero (pour l'Argentine). Voir notamment : Javier Auyero, Matthew Mahler, « Relations occultes et fondements de la violence collective », *Politix*, vol. 93, n° 1, 2011, p. 115-139

[52] Néologisme que l'on retrouve chez plusieurs auteurs brésiliens. Voir notamment : Felipe Villela de Miranda, Raquel Rolnik, Renato Abramowicz Santos, Regina Dulce Lins, « Permanent Transitoriness and Housing Policies: Inside São Paulo's Low-Income Private Rental Market », *Radical Housing Journal*, vol. 1, n°2, 2019, p. 27-43,; Raquel Rolnik, *Urban Warfare: Housing Under the Empire of Finance*, Nova York, Verso Books, 2019.

[53] Veena Das, Deborah Poole (dir.), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press, 2004

[54] Voir aussi : Rodrigo F. G. Iacovini, *A Política que alimenta e a violência que mata. Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia*, Tese de Arquitetura e Urbanismo, orientada por Raquel Rolnik, Universidade De São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2019, p. 202 (sur la Colombie et le Brésil)

[55] Entretien avec Rafael Soares Gonçalves. Il démontre aussi cela dans plusieurs de ces articles (notammnt : Rafael Gonçalves Soares, « Le marché de la location informelle dans les favelas de Rio de Janeiro et sa régularisation dans une perspective historique », *Revue Tiers Monde*, vol. 206, n° 2, 2011, p. 21-36) et dans son ouvrage : Rafael Soares Gonçalves, *Les Favelas de Rio de Janeiro: Histoire et droit XIXe et XXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2010

interaction avec lui, un rapport de force à géométrie variable. À cet égard, plusieurs ensembles de travaux portant sur des programmes ou politiques mis en œuvre dans la période récente s'appliquent à mettre en évidence la reproduction d'un ordre de l'exception vis-à-vis des favelas, ajusté à divers prétextes et contextes. À la suite notamment de Norma Valencio et de réflexions déjà ébauchées dans l'ouvrage de Das et Poole, plusieurs chercheurs brésiliens se sont penchés sur les politiques de gestion de risque dans les favelas, en particulier sur les zones pentues. Leurs travaux montrent généralement comment la thématique du risque est instrumentalisée par l'État pour justifier des politiques d'éradication de favelas, parfois orientées à la récupération de terrains centraux stratégiques (une thématique que l'on retrouve également en Colombie). À Rio de Janeiro, l'anthropologue Mariana Cavalcanti a aussi travaillé sur le contexte de la préparation aux « méga-événements » (Jeux Olympiques et Coupe du monde de football) et son impact sur le traitement des favelas par les autorités. Dans un article de 2013 où elle se penche sur certaines des grandes œuvres réalisées pendant cette période dans les principaux complexes de favelas de la ville, elle développe une approche esthétique très stimulante, qui lui permet de saisir, à travers les formes et l'architecture des productions étatiques, les transformations qualitatives au niveau des objectifs des politiques publiques dirigées vers les favelas.

Très divers dans leur manière de les appréhender et de les placer (ou non) au centre de leur démarche de recherche, ces travaux, mis bout à bout, forment en tout cas un corpus riche et fondamental pour penser la question des bidonvilles et ses avatars (favelas, invasions, quartiers informels). Fondés pour la plupart sur des ethnographies très poussées, ils donnent de ces quartiers une image à la fois photographique et dynamique : ancrée dans l'observation des pratiques du quotidien et le suivi de la trajectoire de certains individus. Opérant à cœur ouvert les catégories traditionnelles de la sociologie urbaine, ils en démontrent les limites ou en réajustent l'usage, mobilisant à cette fin des concepts empruntés à d'autres disciplines, comme la philosophie, parfois plus aptes à retranscrire les rapports de force en présence. Non content de nous aider à aborder notre objet dans une perspective à la fois rigoureuse du point de vue scientifique et compréhensive, attentive aux perceptions et aux dynamiques « par le bas », ces travaux offrent aussi dès l'abord de précieuses pistes pour penser les comportements des autorités dans et vis-à-vis des quartiers précaires.

Une plongée dans la littérature sur les bidonvilles : l'étape thématique

Des approches techniques de la question

En entrant dans notre sujet de recherche, nous avions déjà eu l'occasion de prendre connaissance d'un certain nombre de travaux, le plus souvent des monographies, sous forme d'articles, centrés sur l'étude d'un cas de pays ou de ville - parfois seulement d'un programme ou d'une politique – et présentant un panorama, plus ou moins étendu dans le temps, des initiatives publiques ou civiles menées dans les bidonvilles. Beaucoup de ces travaux portaient sur les pays du Sud, très souvent les BRICS[56] (Brésil[57], Inde[58], Afrique du Sud...) et plus occasionnellement des pays moyen-orientaux, africains, ou encore Sud-américains (notamment Pérou et Colombie). Ce type de source présentait évidemment un intérêt à un stade précoce de la recherche, en offrant un aperçu de la diversité des modalités et des échelles d'intervention. La mise en regard des divers cas nous permettait aussi de repérer certaines constantes, par-delà les frontières nationales – voire régionales – et d'identifier des problématiques transversales. Parmi les obstacles pointés du doigt par les auteurs, on retrouvait généralement les trois limites suivantes : gestion *top-down* des initiatives et participation insuffisante des bénéficiaires, manque de coordination entre les acteurs institutionnels en présence, continuité et financement des programmes au long cours.

En même temps, certains de ces travaux nous semblaient manquer de relief : bornés dans le temps et dans l'espace, ils ne montraient des cas étudiés qu'une vision très partielle. Leurs résultats demeuraient d'ailleurs très souvent au stade de considérations techniques, centrées sur la critique du design des programmes ou de leur mise en œuvre. En lien, dans certains cas, avec le format court de l'article, les variables analysées – et qui, en règle générale, servaient à déterminer le *succès* ou l'*échec* des initiatives étudiées – renvoyaient à des modèles explicatifs mono-causaux. En effet, dans la majorité des travaux portant sur des programmes ou des politiques de bidonvilles, la focale était placée soit sur les pratiques et décisions des acteurs domestiques (gouvernements et/ou acteurs non-gouvernementaux), analysées à plus ou moins long terme, soit sur l'assistance apportée par des acteurs externes, toujours par rapport à des questions d'articulation inter-institutionnelle et de continuité des partenariats et sources de

---

[56] Voir par exemple l'ouvrage : Véronique Dupont, David Jordhus-Lier, Catherine Sutherland, Einar Braathen (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, London, Routledge, 2016

[57] Yves Cabannes, « From community development to housing finance: from Mutirões to Casa Melhor in Fortaleza, Brazil », *Environment and Urbanization*, Vol. 9, n°1, April 1997, p. 31-58 ; ou encore : Yves CABANNES, « How and Why Does a Partnership Work? The Mutirão 50 Experience in Brazil », *Habitat Debate*, Partnerships, Vol. 3, n° 1, 1997

[58] Pierre-Noël Giraud, Paula Restrepo, « La politique de réhabilitation des bidonvilles à Mumbai », Paris, Cerna, Working Paper, janvier 2011

financement. Le croisement des acteurs et des différentes échelles d'intervention était parfois signalé mais plus rarement creusé : dans l'ensemble, peu d'auteurs semblaient parvenir à les articuler de manière satisfaisante.

En y regardant de plus près, la ligne de partage entre ces deux idéaux-types semblait corrélée avec l'identité des auteurs, à la fois disciplinaire et géographique. Ainsi pouvait-on remarquer que les chercheurs issus des Universités du Nord, généralement politologues ou sociologues, familiers des *development studies* et spécialisés sur une aire régionale du Sud Global (plutôt qu'un pays ou une ville), s'intéressaient plus volontiers à la coopération internationale vis-à-vis des politiques de bidonvilles ou des initiatives communautaires. Leurs cas d'étude étaient généralement bornés dans le temps et leur attention centrée sur les configurations d'acteurs, les partenariats noués à différentes échelles, avec souvent une volonté de valoriser la participation – voire l'initiative – des résidents et des organisations de base. De tels travaux correspondaient tout à fait à l'idéal-type que nous décrivions plus haut, d'études éclairantes sur les aspects techniques et les problématiques récurrentes du traitement de la pauvreté urbaine par les acteurs publics et internationaux. Néanmoins, ils demeuraient assez allusifs sur les processus de plus long terme et tous les aspects relatifs à la sociologie politique locale ou nationale. Des facteurs comme les jeux de pouvoir, les stratégies des élus locaux ou les trajectoires politiques des gouvernements au long cours disparaissaient presque entièrement du cadre d'analyse – tout juste étaient-ils évoqués dans les cas où l'alternance des partis au pouvoir permettait de justifier la non-reconduction des initiatives étudiées, ou pour renvoyer à des « pratiques clientélistes », rarement explicitées. En même temps, dans leur traitement des aspects d'internationalisation, ces travaux ne se livraient pas non plus à des études poussées des configurations d'acteurs et d'idées en filigrane des projets de coopération : le choix des modalités d'intervention était plus souvent admis comme une donnée que questionné comme construit social.

De l'autre côté du spectre, en particulier au Brésil et en Colombie, deux pays caractérisés par des institutions académiques fortes et performantes, des auteurs « indigènes » – sociologues, anthropologues, historiens, urbanistes ou spécialistes de planification – réalisaient des études approfondies des politiques urbaines de leur ville d'origine, en prêtant attention aux dynamiques politiques locales et nationales et en mettant en relief les transformations au long cours. Dans le cas brésilien surtout, ces travaux nombreux et très fournis (incluant cette fois des

thèses[59] et des ouvrages collectifs[60]) ont été fondamentaux pour nous aider à construire un cadre d'analyse critique et à articuler les données collectées en entretien à des enjeux de recherche plus larges. Les lire, les mobiliser et les citer dans la thèse s'intégrait d'ailleurs pour nous à une démarche militante de valorisation des contributions du Sud (et non-anglophones) à la production académique globale. Toutefois, et quand bien même l'influence de facteurs internationaux était mentionnée dans bon nombre des travaux d'analyse de politiques locales ou nationales en direction des favelas, peu d'auteurs s'aventuraient à en détailler les effets, ni même les modalités précises. À l'heure d'évoquer les interventions externes ou circulations d'idées, les auteurs renvoyaient quasi-systématiquement à d'autres travaux sur le sujet… qui, bien souvent, n'avançaient eux-mêmes pas de données ou de pistes d'interprétation précises et actualisées sur ces contacts et circulations entre local et global[61].

Repenser les quartiers précaires… à l'échelle globale ?

Entre ces deux extrémités du spectre, certains travaux parvenaient tout de même à se distinguer, soit qu'ils réussissent le pari de conjuguer les aspects micro et macroscopiques, soit qu'ils aient recours à la comparaison pour monter en généralité.

Dans cette seconde catégorie : plusieurs contributions[62] de la sociologue française Agnès Deboulet, en particulier son ouvrage collectif *Repenser les quartiers précaires*, publié aux Cahiers de l'AFD[63]. Compilation de chapitres écrits par certains des plus grands spécialistes de la thématique, incluant des chercheurs indigènes (Rafael Soares Gonçalves) et internationaux (Janice Perlman), des généralistes anglosaxons (Alan Gilbert), des spécialistes d'une ville ou encore des comparatistes (Thomas Aguilera), ce livre offre en lui-même un panorama assez large des entrées les plus pertinentes pour étudier la question de la pauvreté urbaine. Mais sa plus importante contribution au débat provient sans doute du formidable effort de synthèse de sa directrice, qui signe un chapitre introductif d'une quarantaine pages, dans lequel elle défriche

---

[59] Parmi les plus citées dans notre travail : Rosana DENALDI, *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses,* Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado orientada por. Ermínia T. M. Maricato, 2003 ; Eliane Alves da Silva, *Governar o 'ingovernável': gestão da irregularidade urbana em áreas de mananciais em São Paulo,* Universidade de São Paulo, Facultade de Filosofia, Letras e Ciencias humanas, Tese de Doutorado orientada por Vera da Silva Telles, Brasil, São Paulo, 2011 ; Maria Pandolfi Guerrero, *Dilemas para a consolidação de uma politica publica territorial: um debate sobre a UPP social,* Tese de doutorado, Programa Politicas Publicas, Estrategias de Desenvolvimento, PPED-IE/UFRJ, 2018

[60] Entre autres : Adauto Lucio Cardoso, Rosana Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC,* Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018 et Adauto Lucio Cardoso, Samuel Thomas Jaenisch, Thêmis Amorim Aragão (dir.*), 22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise,* Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Letra Capital, 2016

[61] C'est un biais que nous avons trouvé dans la thèse précédemment citée de Rosana Denaldi, laquelle nous a pourtant été d'une grande utilité.

[62] Voir aussi une comparaison entre l'Inde et l'Egypte dans : Agnès Deboulet, « Restructurer l'habitat précaire. Récits de « meilleures pratiques », *Érès*, Espaces et sociétés, Vol. 4, n° 131, 2007, p. 67-83.

[63] A. Deboulet (et al.), *Repenser les quartiers précaires, op. cit.*

tout un champ de recherche, naviguant adroitement entre les controverses lexicales et les écueils méthodologiques que l'on a déjà soulignés. Cette introduction offre ainsi de précieux outils pour aborder la question centrale de l'ouvrage dans une perspective à la fois rigoureuse et compréhensive, soucieuse de ses implications en termes d'orientation de l'action publique.

En même temps, ce souci est aussi à la source d'une orientation particulière de l'agenda de recherche, tourné davantage vers la valorisation du rôle actif joué par les habitants des quartiers étudiés, avec des études centrées notamment sur les mobilisations sociales et les initiatives communautaires, conçues dans une logique *bottom-up*. Critiquant, sans réellement en expliciter les conséquences pratiques, le fonctionnalisme des études urbaines[64] (qui tentent selon elle d'établir « ce qui marche » et « ce qui ne marche pas » : en d'autres termes, la meilleure recette de politiques publiques), Agnès Deboulet esquisse elle-même une proposition de recherche orientée par des objectifs définis en amont – sur la base, évidemment, de constats partagés, qui eux-mêmes renvoient à de nombreux travaux antérieurs sur le sujet. C'est tout le sens de l'« urbanisme subalterne » qu'elle entend promouvoir[65] : un itinéraire de reconnaissance, hériter « d'une pensée qui court sur un demi-siècle et s'est construite en quittant le regard misérabiliste et en misant sur les compétences des populations »[66]. Tout essentiel que nous paraisse ce projet, dont nous comprenons et partageons les convictions sous-jacentes, il nous semble néanmoins qu'en se détournant de l'analyse des politiques publiques et du comportements des acteurs officiels, l'auteure qui le porte se prive de ressources qui pourraient pourtant servir sa cause. Plutôt que de se déprendre et de mettre de côté ce « regard misérabiliste », qui a effectivement dominé et irrigué les débats et interventions pendant une longue période – et continue parfois de le faire – le déconstruire nous semblerait une stratégie plus efficace et plus à même, d'ailleurs, de prévenir l'impact ou ne serait-ce que l'émergence d'autres idées préconçues.

Dans son chapitre introductif, Agnès Deboulet fait montre d'une connaissance intuitive et visiblement aigüe de certains « effets de système » ou des conséquences de politiques internationales, promues par certaines organisations ou coalitions influentes, sur la conduite des politiques publiques dans les quartiers précaires, parfois directement sur la vie et les modes d'organisation des habitants. Toutefois, dans l'introduction comme dans la plupart des articles de l'ouvrage, les influences internationales ne sont généralement que mentionnées et rarement analysées en profondeur. Dans l'ensemble, les auteurs se contentent d'évoquer les effets pervers de mesures économiques, principalement des politiques d'ajustement menées dans le sillage du consensus de Washington dans les années 1980 et du projet de néolibéralisation repris et renforcé à partir des années 2000. Les considérations sur le traitement internationalisé de la

[64] *Ibid*, p. 25
[65] Elle emprunte cette expression à Ananya Roy (2011). *Ibid*, p. 13
[66] *Ibid*, p. 30

question des quartiers précaires demeurent donc très allusives : elles semblent même problématiques du point de vue méthodologique, car elles sont le plus souvent admises et jamais questionnées dans leur nature, degré, origines, canaux de transmission etc. Dans l'ensemble, la contribution « internationaliste » de l'ouvrage se situe donc plutôt au niveau de la compilation et de la comparaison de cas provenant des quatre coins du globe.

À cet égard, on peut saluer l'excellent apport de Thomas Aguilera, qui met en pratique le programme postcolonial esquissé par Jennifer Robinson[67] en étudiant, de manière très rigoureuse et approfondie, les politiques de bidonvilles mises en œuvre à Paris et Madrid, deux capitales du Nord. Ce chapitre, tiré d'une thèse tout aussi brillante, a le mérite de rappeler non seulement que des questions qui se posent dans le Sud Global existent aussi au Nord, mais que leur traitement par les acteurs publics soulève des problématiques tout aussi complexes, d'articulation institutionnelle, de volonté politique, de court-termisme, d'inertie ou encore de résistance chez certains élus ou au sein des corps administratifs. À la différence d'Armelle Choplin, dans la conclusion de l'ouvrage, nous ne pensons pas que la distinction « Nord-Sud » ne constitue plus une catégorie opérante pour la recherche dans ce domaine : d'accord avec l'idée de déconstruire les préjugés qui lui sont associés et de favoriser une recherche la plus décentrée possible, nous pensons qu'elle offre encore à l'heure actuelle des pistes d'interprétation « valides », dans la mesure où elle continue de nourrir la pensée des acteurs eux-mêmes et d'alimenter des rapports de force dans les relations internationales. Or justement, dans le chapitre d'Aguilera, nous regrettons que la réflexion n'ait pas été davantage poussée à ce niveau : car documenter l'impact de l'internationalisation de la question des *slums*, sur le comportement et les décisions d'acteurs du Nord (ou même son absence d'impact) aurait sans doute ouvert d'intéressantes perspectives de recherche pour des internationalistes[68].

Cette lacune internationale n'est d'ailleurs pas le seul fait des auteurs de l'ouvrage dont il est question ici : elle caractérise en réalité la majeure partie de la littérature sur les bidonvilles et leurs politiques. Dans une conclusion qui parachève l'œuvre de clarification réalisée en introduction, Choplin elle-même en fait le constat. En effet, si elle souscrit au projet de Deboulet de « repenser ces quartiers précaires et par extension la ville (de demain) depuis ceux-ci »[69], elle considère aussi « qu'une réflexion internationale s'impose », au regard non seulement d'une communauté de problématiques entre les villes du monde (notamment face à une

---

[67] Lire notamment : Jennifer Robinson, « The Spaces of circulating knowledge city strategies and global urban governmentality », Eugene McCann, Kevin Ward (dir.), *Mobile Urbanism : Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011, p. 15-40

[68] Mais encore une fois, et malgré la robustesse du dispositif méthodologique déployé par l'auteur (fondé sur une rigoureuse cartographie des acteurs, attentive aux divers pans et secteurs de l'action publique ainsi qu'aux divers niveaux de gouvernance impliqués), la contribution (ou la non-contribution) de l'échelon international n'a pas (ou très faiblement) été prise en compte et exploitée.

[69] Armelle Choplin, « Conclusion : repenser les quartiers précaires pour penser la ville », Agnès Deboulet (dir.), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, Études de l'AFD, 2016, p. 269

« injonction à la compétitivité »), mais encore de « l'universalité » de certaines modalités d'intervention dans les quartiers précaires, reprises et appliquées uniformément dans des situations pourtant très hétéroclites.

Les études urbaines et l'international : l'entrée par la néolibéralisation

En réalité, une telle réflexion existe bel et bien dans la littérature urbaine, et même dans celle sur le traitement de la question des quartiers précaires, où elle demeure cependant plus marginale. Du côté des « généralistes » de l'urbain, et en particulier chez les auteurs inscrits dans le champ de l'analyse des politiques publiques, la circulation des idées et surtout des modèles de politiques entre les échelons local, national et global a été au cœur de nombreux travaux, notamment dans le corpus de ce que l'on a appelé la littérature sur les « transferts de politiques » (*policy transfers*). La fréquentation de ces travaux, en particulier l'article de Jamie Peck et Nick Theodore, sur la politique urbaine de l'OCDE[70] et divers chapitres de l'ouvrage *Mobile urbanism* de McCann et Ward[71], a été fondamentale pour nous permettre d'envisager les interactions entre les divers niveaux de gouvernance. Ils nous ont aussi permis de nous familiariser avec toute une palette de concepts et d'outils très précieux pour penser le changement en politique publique, en particulier à travers l'entrée du rôle des idées – nous y reviendrons. Les réflexions d'auteur.es anglosaxon.es, inspiré.es par la théorie marxiste et les travaux précurseurs du français Henry Lefebvre, ont également été importants pour nous aider à envisager les transformations des villes et surtout de la manière de les administrer. Des travaux de Harvey, classiques[72] ou plus récents[73], sur la conversion de la ville en un maillon clé de la chaîne d'accumulation de capital, à ceux Brenner[74], Peck et Theodore[75], sur la construction d'une injonction à la compétitivité des centres urbains, la lecture des géographes critiques nous a beaucoup éclairée sur l'articulation des dynamiques globales aux réalités locales, en particulier vis-à-vis du processus de néolibéralisation et de ses effets sur l'action publique dans

[70] Nik Theodore, Jamie Peck, « Framing neoliberal urbanism: translating "common sense" urban policy across the OECD zone », *European and Regional Studies*, 19(1) 2012, p. 20-41
[71] Eugene McCann, Kevin Ward (dir.), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011
[72] David Harvey, *Social Justice and the city*, London : Edward Arnolds, 1973 ; David Harvey, *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1985
[73] David Harvey, *Spaces of capital: Towards a critical geography*, Edinburgh, 2001
[74] Niel Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004
[75] N. Theodore, J. Peck, « Framing neoliberal urbanism », *art. cit.* ; Jamie Peck, Nik Theodore, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », *Geoforum* 41, 2010, p. 169–174

les villes. Les contributions de Saskia Sassen[76] et d'Ananya Roy[77] ont également été essentielles pour envisager les logiques de financiarisation et leurs multiples canaux, ainsi que pour rapporter ces transformations à leur impact sur le champ international du développement, notamment les politiques de lutte contre la pauvreté.

Mais ces idées ont aussi infiltré les nôtres par l'intermédiaire d'un certain nombre d'auteurs brésiliens et colombiens (ou colombianistes) que nous avons lus et avec lesquels nous nous sommes entretenue, à la faveur de nos séjours de terrain. Du côté colombien, des pistes de réflexion sur la mise en compétition des villes et son impact négatif sur les comportements des acteurs publics se retrouvent chez Uribe Castro, à Cali[78]. Alice Beuf, quant à elle, met en évidence la pression des marchés domestiques et internationaux sur le foncier, tout en montrant la complicité des acteurs publics dans la cession de terrains et de prérogatives de gestion urbaine à certaines firmes nationales et multinationales[79]. Du côté brésilien, Pedro Fiori Arantes identifie très précisément la stratégie assumée par certains IFI pour faire passer et surtout faire triompher, à travers l'assistance financière prêtée aux États, leurs propres agendas[80]. Il réfléchit à l'impact de ces agendas sur les pratiques des gouvernements et leur manière d'administrer leurs ressources, notamment dans le domaine urbain. Otília Arantes, Carlos Vainer et Ermínia Maricato montrent quant à eux que sous l'influence de ces mêmes agendas, la ville n'est plus seulement gérée *like a business* mais « *for a business* » c'est-à-dire, en vue de faire du profit[81]. Cet argument se retrouve également au cœur de divers travaux portant directement sur les politiques habitationnelles et vis-à-vis des favelas[82]. La démonstration des effets pernicieux de la néolibéralisation et de la mise en compétition des villes est devenue un motif récurrent dans la littérature d'études urbaines au Brésil, en particulier chez des auteur.es dialoguant avec notre objet d'étude.

---

[76] Notamment : Saskia Sassen, « When local housing becomes an electronic instrument: the global circulation of mortgages. A research note », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 33, n°2, 2009 ; Saskia Sassen, « New York city's informal economy », , A. Portes et al. (dir.*), Informal Economy. Studies in advanced and less developed countries*, Baltimore, Jonhs Hopkings University Press, 1989 et Saskia Sassen, *Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale*, Paris, Gallimard, 2016

[77] Ananya ROY, *A Poverty Capital: microfinance and the making of development*, London, Routledge, 2010

[78] Voir : Hernando Uribe Castro, « Los asentamientos ilegales en Colombia: las contradicciones de la economía-mundo capitalista en la sociedad global », *Latinoamerica*, vol. 53, n°2, 2011, p. 169-200

[79] Alice Beuf, « De las luchas urbanas a las grandes inversiones. La nueva urbanidad periférica de Bogotá », *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, Vol. 41, n°3, 2012, p. 473-501

[80], Pedro Fiori Arantes, « O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades », *Rev.Pós*, n°20, São Paulo, 2006

[81] Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato, *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*, Petrópolis, Vozes, 2000

[82] Voir notamment : Raquel Rolnik, *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, São Paulo, Boitempo, 2015

En même temps, suivant la mise en garde de divers auteurs français, parmi lesquels Patrick Le Galès[83] et Gilles Pinson[84], nous avons veillé à rester attentive à d'autres facteurs et modèles explicatifs, consciente des limites – ne serait-ce que temporelles, par rapport à notre bornage chronologique très étendu – des lectures centrées sur les effets de cette doctrine. À cet égard, l'ouvrage *Matière grise de l'urbain* d'Armelle Choplin nous semble néanmoins offrir des clés méthodologiques intéressantes pour appréhender « les liens renouvelés entre globalisation et urbanisation »[85]. Partant de l'étude « biographique » du ciment, cette auteure en retrace l'itinéraire complexe et les tribulations dans tout le corridor urbain situé entre Accra, Lomé, Cotonou et Lagos : au fil des pages, s'élabore ainsi une cartographie très précise des acteurs, de leurs motivations et des contextes particuliers dans lesquels ils s'insèrent. Sa propre capacité à se mouvoir et à développer une ethnographie multi-située lui permet d'élever ses observations à une échelle transnationale, au-delà des frontières des États qu'elle traverse, et même internationale, car les fils qu'elle tire et les dynamiques qu'elle étudie la ramènent invariablement à des phénomènes (et des acteurs) globaux. Par rapport à notre recherche, sa contribution est particulièrement utile pour comprendre les intérêts dissimulés derrière les politiques de logement « social » fondées sur la construction de nouvelles unités en périphérie des villes.

Une littérature internationaliste sur les slums

Du côté des spécialistes des thématiques de *slums*, ou plus généralement (et anciennement) de pauvreté urbaine, des tentatives ont aussi été menées pour construire une réflexion internationaliste et envisager les approches de ces questions dans une perspective plus systémique. Plusieurs auteurs ont notamment cherché à documenter des périodes particulières, pour analyser précisément certaines configurations d'acteurs et d'idées ayant émergé à des moments précis de la trajectoire du traitement de ces questions. Richard Harris s'est par exemple intéressé aux années 1940 et à l'émergence des premiers programmes de « *aided self-help housing* »[86], dont il a montré l'étroite filiation avec la politique étrangère états-unienne. Alan Gilbert, de son côté, s'est intéressé aux effets du tournant libéral des années 1980, en montrant comment le consensus de Washington s'était infiltré dans la politique de logement au

---

[83] Patrick Le Galès, « Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far? », *Territory, Politics, Governance*, Vol. 4, n° 2, 2016, p. 154–172

[84] Gilles Pinson, Christelle Morel Journel (dir.), *Debating the Neoliberal City*, London, Routledge, 2017 ; Gilles Pinson, « Néolibéralisme/néolibéralisation », Romain Pasquier et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, « Références », 2020, p. 385-390

[85] Armelle Choplin, *Matière grise de l'urbain : la vie du ciment en Afrique*, Genève, Métis Presses, 2020, p. 38

[86] Richard Harris, « The silence of the experts: "Aided self-help housing", 1939–1954 », *Habitat International*, Vol. 22, n° 2, June 1998, p. 165-189

Chili[87]. Peter Ward et Gareth Jones se sont quant à eux focalisés sur la période des années 1990 et la promotion par la Banque Mondiale de mesures centrées sur la gouvernance des institutions en matière de gestion urbaine[88]. Dans d'autres travaux, les auteur.es ont adopté un angle thématique : se centrant sur une approche particulière des problématiques de pauvreté urbaine ou de précarité du logement, ils et elles ont tenté d'en caractériser l'émergence et les transformations au cours du temps. Alan Gilbert, par exemple, a beaucoup écrit sur les politiques de logement, qu'il a analysées dans divers contextes : chilien mais aussi colombien[89], sud-africain[90] et autres. Dans un autre article, il a examiné les politiques de titrisation menées dans le sillage de la diffusion des théories d'Hernando de Soto[91], elles aussi fortement influencées par des principes de la doctrine néolibérale. Godwin Arku et Richard Harris ont quant à eux retracé la généalogie de l'approche de la pauvreté urbaine par la construction de nouveaux logements tout au long du XXe siècle[92]. Leur analyse très fine des jeux d'acteurs et de la circulation des personnes entre les divers programmes et institutions leur a permis de mettre en évidence le rôle fondamental joué par les agences de développement – en particulier au début de la période – et dans le même temps, de pointer du doigt les intérêts économiques et les biais qui n'ont cessé d'orienter l'approche de *housing*. Dans une veine similaire, Branwen Gruffyd Jones a analysé la montée des logiques de financiarisation au cœur de l'intervention dans les bidonvilles sur le continent africain[93], en prêtant attention là encore à des processus étalés sur le long cours et liés à la colonisation. Une incursion assez profonde dans la littérature grise et les archives d'organisations publiques et privées a conduit cette auteure à pointer du doigt les pratiques instrumentales et intéressées des grands bailleurs anglosaxons, qui irriguent et en quelque sorte contaminent celles des organisations onusiennes. Dans sa thèse centrée sur le cas du Pérou, Helen Gyger retrace quant à elle les origines de la méthode du « self-help » et les déclinaisons que celle-ci a connues entre 1954 et 1986[94]. Sa lecture très poussée des textes écrits par les pères et protagonistes de cette méthode, ainsi que les entretiens qu'elle a pu réaliser avec eux confèrent à son travail, inscrit dans le champ des études philosophiques, une réelle

[87] Alan Gilbert, « Power, ideology and the Washington consensus: the development and spread of Chilean housing policy », *Housing Studies*, Vol. 17, n° 2, 2002, p. 305-324

[88] Peter Ward, Gareth. A. Jones, « The World Bank's 'new' urban management programme: Paradigm shift or policy continuity? », *Habitat International*, Vol. 18, n° 3, December 1994

[89] Alan Gilbert, « Free housing for the poor: An effective way to address poverty? », *Habitat International*, Vol. 41, January 2014, p. 253-261

[90] Alan Gilbert, « Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa », *Habitat International*, Vol. 28, 2004, p. 13-40

[91] Alan GILBERT, « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? », *International Development Planning Review*, Vol. 24, n°1, March 2002

[92] Godwin Arku, Richard Harris, « Housing as a Tool of Economic Development since 1929 », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 29, n°4, 2005 p. 895–915

[93] Branwen Gruffydd Jones, « "Bankable Slums": the global politics of slum upgrading », *Third World Quarterly*, Vol. 33, n° 5, 2012, p 769–789

[94] Helen Elizabeth Gyger, *The Informal as a Project: Self-Help Housing in Peru, 1954–1986*, PhD thesis in Architecture, Columbia University, 2013

profondeur historique. Peter Ward, que l'on a déjà évoqué, s'est également intéressé à l'approche de « self-help »[95], qu'il a analysée lui aussi dans une perspective socio-historique mais sur une période plus étendue. Centrant son propos sur le rôle des idées, il a identifié les paradigmes qui se sont formés successivement et à différentes époques, influençant significativement la manière d'intervenir dans les quartiers précaires sur le continent américain. De manière assez intéressante, cet auteur a aussi appliqué cette méthode à l'étude des approches dominantes de la question des « *slums* » sur la scène internationale au cours du temps. Dans un article passionnant, intitulé « The lack of cursive thinking »[96], il montre, pour chaque période, comment les théories avancées par des chercheurs ou des experts issus de certains champs disciplinaires ont façonné les conceptions et les pratiques portées par les praticiens des politiques urbaines à l'égard des problématiques de ces quartiers.

Ces deux derniers articles sont sans doute ceux qui se rapprochent le plus de ce que nous avons cherché à faire dans cette thèse. Cependant, on pourrait leur reprocher un manque de précision, sur la période plus récente des années 2000 et 2010, ou plutôt un manque d'articulation avec des initiatives multilatérales telles que les objectifs de développement, le Nouvel Agenda Urbain ou les conférences Habitat. Très attentif aux acteurs du champ du développement et à leurs stratégies, en particulier les IFI et les agences nationales ou onusiennes de coopération, leur auteur a en revanche laissé de côté tout un pan de l'internationalisation, situé au niveau de l'action collective ou de la production normative internationale, dans des arènes spécifiquement dédiées aux problématiques urbaines notamment. Une telle critique est valable aussi pour le très controversé ouvrage de Mike Davis, *Planet of slums*[97]. Sans nier les qualités de synthèse de l'auteur et le caractère effectivement très documenté de certains chapitres, nous pensons que l'argumentation s'est parfois trop concentrée sur (ou plutôt *contre*) un seul acteur, le couple Banque mondiale-FMI, au détriment de l'observation des comportements d'autres acteurs internationaux, tels que l'Assemblée générale des Nations Unies par exemple[98], ou même d'acteurs domestiques, surtout locaux.

À l'inverse, les aspects relatifs à l'action collective multilatérale ont occupé une place centrale dans l'article de Joshua Leon, un des rares internationalistes à avoir investi le champ

---

[95] Peter Ward, « Self-Help Housing Ideas and Practice in the Americas », Bish Sanyal, Lawrence Vale, Christina Rosen (dir.) *Planning ideas that matter: livability, territoriality, governance and reflective practice*, Cambridge, MIT Press, 2012, Chapter 11, p. 283-310

[96] Peter Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' with social theory and public policy: four decades of marginality and rationality in the so-called 'slum' », Charles H. Wood, Bryan R. Roberts (dir.) *Rethinking Development in Latin America*, Pennsylvania State University Press, 2005, p. 271-296

[97] Mike Davis, *Planet of slums*, New York, Verso, 2007

[98] Le choix des cas d'étude thématiques (les excréments), les artefacts statistiques du premier chapitre (repérés dans l'article déjà cité de Brenner et Schmidt) et le ton général très alarmiste employé dans tout l'ouvrage (en particulier à la fin) ont par ailleurs assis son impopularité aux yeux d'un grand nombre de chercheurs et praticiens du champ.

de ce que lui-même a caractérisé comme la *Global Urban Governance*[99]. Le recours à ce concept nous est apparu comme une proposition intéressante et créative, au regard des objectifs de l'article et de sa prétention à analyser un ensemble d'interactions et de décisions assez diffus, depuis les années 1950. Pourtant, cet angle d'approche ne nous a pas entièrement convaincue, considérant le manque d'unité, de cohérence, de direction et parfois même de dialogue ou d'interconnaissance entre les supposés protagonistes de cette gouvernance. En termes de contenu d'ailleurs, l'article nous a semblé moins documenté et moins complet que ceux que nous avons cités auparavant. Par rapport aux auteurs de ces travaux, Leon n'a pas suffisamment prêté attention aux pratiques des acteurs internationaux du développement vis-à-vis des questions urbaines, limitant son analyse à des initiatives onusiennes et transversales – dans lesquelles les aspects urbains sont effectivement mentionnés de manière explicite et donc plus aisés à identifier. Un travers un peu similaire nous a semblé caractériser l'article de Alejandra Reyes, Ariadna Reyes et Caroline Daigle, « Looking back to look forward »[100], qui pourtant a été utile pour envisager la valeur ajoutée de chacune des conférences Habitat au débat international sur l'urbain. Selon nous, la réflexion déroulée dans cet article n'est pas parvenue à s'élever au-dessus des grands enjeux thématiques soulevés par les conférences en elles-mêmes. La démarche critique des auteurs semblait d'ailleurs trop proche et trop enchâssée dans les débats de ces mêmes conférences pour prendre de la distance et proposer des pistes de recherche plus approfondies.

Au carrefour de deux disciplines : l'étape théorique

Dans l'ensemble, donc, et bien qu'un certain nombre d'auteurs ait approché la question de l'internationalisation de la thématique des bidonvilles, depuis divers points de vue ou diverses perspectives géographiques et chronologiques, aucun ne s'est véritablement employé à l'étudier de manière systématique, ou ne serait-ce que *pour elle-même*. Au regard de l'état de l'art que nous venons de proposer, les contributions sur notre sujet n'ont ainsi fourni que des éclairages très partiels : soit qu'elles aient ignoré la mise en œuvre locale ou ne se soient pas suffisamment interrogées sur l'effectivité et la performativité des discussions internationales, soit qu'elles n'aient pas prêté attention à l'échelle internationale ou l'aient traitée superficiellement, soit qu'elles aient effectivement inclus cette échelle à l'analyse mais en réduisant le spectre à une courte période, un secteur particulier ou encore un unique acteur. Voulant dépasser ces limites et proposer une lecture à la fois englobante, synthétique et la plus

[99] Joshua K. Leon, « The global governance of housing: 1945–2016 », *Planning Perspectives*, Vol. 36, n°3, 2021, p. 475-494

[100] Alejandra Reyes, Ariadna Reyes, Caroline Daigle, « Looking Back to Look Forward: Evolution of the Habitat Agenda and Prospects for Implementation of the New Urban Agenda », *Current Urban Studies*, n° 8, January 2020

originale possible de cette internationalisation et de ses effets, nous nous sommes appliquée à construire un cadre d'analyse multidimensionnel et *ad hoc*, situé au croisement de deux (sous-) disciplines : les relations internationales et l'analyse de politiques publiques.

De cette dernière, nous avons tiré tout d'abord une méthode, dont nous avons étendu le champ d'application aux différentes initiatives sur lesquelles nous nous sommes penchée, aussi bien dans le cadre (prévu) de l'action publique au sein des États qu'à l'échelle internationale. Suivant la contribution de Franck Petiteville et Andy Smith[101], nous avons en effet considéré que les politiques publiques pouvaient aussi être *internationales*, autrement dit que les politiques internationales pouvaient être abordées comme des politiques publiques. Pour étudier celles-ci, et bien que diverses interprétations coexistent, les auteurs s'accordent généralement à considérer trois éléments saillants : les acteurs, le cadre cognitif et les étapes de leur formulation. Sur ce dernier point, différentes lectures sont possibles aussi, mais qui insistent toutes sur la complexité d'un processus qui commence bien avant la mise en œuvre[102] et inclut des phases d'identification et de mise à l'agenda du problème, de formulation de la politique et de budgétisation[103]. En même temps, l'apport de réflexions plus critiques et distantes, proches de la sociologie interactionniste, nous a amenée à nous intéresser de plus près aux toutes premières phases, centrées sur l'émergence du problème et ce que Gusfield a appelé sa « mise en drame »[104]. Le travail de ce sociologue sur *la production d'un ordre symbolique* derrière la pénalisation de l'alcool au volant a joué un rôle essentiel dans la construction de notre réflexion. De la même manière que nous entendions nous pencher sur l'internationalisation d'une question d'origine locale, non-internationale, cet auteur retraçait en effet le parcours de pénalisation d'un comportement jusqu'alors non-délictuel : son travail consistait justement à montrer comment l'alcool au volant était passé d'un détail anodin à une circonstance aggravante, aux yeux de la société et surtout de la loi. Dans le cas des bidonvilles, leur appréhension comme problème public au plan à la fois local et global nous semblait aussi être le résultat de construits sociaux, inscrits dans des contextes temporels et politiques particuliers. L'aspect processuel et surtout négocié de la « mise en drame » des bidonvilles était d'autant plus perceptible à nos yeux que cette question continuait d'être au centre de débats et d'incertitudes lexicales. Le propos de Gusfield semblait en tout cas résonner de manière très pertinente avec nos propres intuitions de recherche et son approche constructiviste des problèmes publics a beaucoup inspiré notre manière d'appréhender l'émergence de ce que nous avons appelé la « question » des bidonvilles sur la scène internationale.

---

[101] Franck Petiteville, Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°3, 2006, p. 357-366

[102] Et parfois va même au-delà, avec la phase d'évaluation.

[103] Michael Hill, *The Public Policy Process*, 6th ed., New York, Routledge, 2012

[104] Joseph Gusfield, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Postface de Daniel Cefaï, Paris, Economica, 2009, p. 210

Aux relations internationales, nous avons emprunté la notion « d'internationalisation », prise dans son sens le plus littéral – aussi le plus étendu – comme un processus par lequel un objet (non-international) développe ou acquiert un caractère internationalisé. Présente dans un certain nombre de sous-champs de la discipline, en particulier dans les études sur la diffusion des normes mais aussi celles sur la politique étrangère, le rôle des organisations internationales, etc., cette notion n'a pourtant qu'assez peu été étudiée pour elle-même et dans la totalité de ses sens et implications possibles. Il faut dire que s'interroger sur l'impact du « passage à l'international » n'est pas quelque chose qui va totalement de soi pour les internationalistes, dans la mesure où cette démarche implique de partir d'un objet non-international, situé donc en dehors des thèmes classiques de la discipline. Suivre la trajectoire d'internationalisation d'une question constitue pourtant une entrée de recherche stimulante, pour qui s'intéresse à l'action collective – en particulier lorsque cette question parvient à fédérer autour d'elle beaucoup d'acteurs et à générer des débats, des initiatives conjointes, une certaine production normative...

À cet égard, la sociologie des relations internationales offre de précieux outils pour interpréter et ne serait-ce que déceler l'ensemble de ces actions et interactions. Elle invite ainsi à se départir d'idées préconçues sur la puissance ou les lieux de concentration du pouvoir[105] et à interroger le rôle des différents acteurs en présence. Elle le fait notamment à travers l'analyse de leurs discours et la mise au jour de leurs stratégies, interdépendances, etc., sans négliger non plus d'être attentive à ce que Guillaume Devin appelle « l'état du système »[106] et à toutes les forces qui s'exercent sur eux. Là-dessus, la relecture et l'adaptation des théories du sociologue Norbert Elias par plusieurs chercheurs de cette école française nous ont fourni de précieuses ressources pour penser notre objet dans une dialectique « local-global », mais surtout dans un va-et-vient constant entre structure et agentivité. Si nous l'avons peu mobilisé dans le corps de la démonstration, le propos d'Elias sur les interdépendances[107] a tout de même servi de toile de fond à toute notre réflexion, en nous permettant de penser l'internationalisation dans une perspective ouverte sur ses multiples sens (ou directions) et surtout alerte quant à la porosité de l'interface *micro-macro,* particulièrement vis-à-vis d'un objet comme le nôtre.

Dans l'ensemble, l'internationalisation a été appréhendée de trois manières différentes, dans la discipline, qui coïncident en quelque sorte avec trois grandes phases, que nous avons

[105] De même que les auteurs de l'École de Chicago, prenant pour objet d'étude des groupes insérés dans des sous-cultures ou des milieux alternatifs, devaient se défaire de toutes les considérations morales véhiculées dans la société sur ces groupes.
[106] Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, 4e éd., Paris, La Découverte, 2018
[107] Voir, parmi les travaux d'Elias : Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1991. Voir aussi : Florence Delmotte, « Les interdépendances internationales au cœur de la sociologie des processus d'Elias », Guillaume Devin (dir.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris, CNRS, 2015, p. 71-92 et Guillaume Devin, « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue française de science politique*, Vol. 45, n°2, 1995, p. 305-327

tenté de rassembler. Dans le corpus précédemment mentionné de la sociologie des relations internationales, plusieurs auteur.es se sont immergé.es dans le contexte d'organisations ou de conférences internationales, dont ils et elles ont ouvert la boîte noire, pour montrer la complexité (et parfois la contingence) des processus de prise de décision ou de production normative. Des travaux tels que ceux de Marieke Louis sur l'OIT[108] ou de Mélanie Albaret sur le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies[109] permettent ainsi de penser la construction d'idées, de politiques ou simplement d'une culture organisationnelle à l'échelle multilatérale, en amont du processus d'internationalisation.

Dans une perspective un peu différente, d'autres travaux, tels que ceux de Keck et Sikkink sur le transnationalisme[110], ou les réflexions d'Olivier de Sardan sur les configurations développementalistes[111], offrent un aperçu de la diversité des acteurs qui se pressent dans le champ international pour tenter d'influencer la conduite des processus politiques et la diffusion des idées à l'international ou vers les sphères domestiques. Ils mettent aussi en évidence la porosité des séparations « d'échelle » (locale, nationale, internationale) et la capacité de certains acteurs et individus à se mouvoir entre les frontières nationales, les structures organisationnelles et même les grandes idées politiques. Mais s'ils nous renseignent assez abondamment sur la nature des canaux empruntés par l'internationalisation et sur les stratégies des acteurs qui la portent, ces travaux ne rentrent généralement pas dans le détail de son impact sur l'action publique et les processus de décision domestiques.

C'est justement ce vide que tentent de combler Risse, Ropp et Sikkink, en menant des investigations plus poussées et surtout empiriques à l'échelon domestique, afin de conceptualiser l'influence des normes internationales sur les identités et les intérêts des acteurs nationaux[112]. En même temps, et quand bien même ils déconstruisent certaines assertions ou certains préjugés, notamment sur les motifs de l'adhésion des pays du Sud aux normes (du Nord), ces apports se concentrent souvent sur la seule réception ou le rejet des normes, en figeant les différents acteurs en présence dans des rôles pré-déterminés. Pour affiner ces analyses, des auteurs du Sud ont voulu y apporter une dimension critique, en entrant plus avant dans l'étude du rôle joué par les acteurs « moins puissants » et la mise en évidence de leur

---

[108] Marieke Louis, « Le parent pauvre de la gouvernance économique mondiale ? L'OIT face aux crises de 1929 et de 2008 », Le Mouvement Social, n°263, 2018, p. 45-59

[109] Mélanie Albaret, « Négocier et contester au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies », Négociations, Vol. 2, n° 34, 2020, p. 79-93

[110] Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, « Transnational advocacy networks in international and regional politics », *International Social Science Journal*, Vol. 51, n° 159, March 1999, p. 89–101

[111] Des « ensembles complexes d'institutions, de flux et d'acteurs, pour qui le développement constitue une ressource, un métier, un marché, un enjeu ou une stratégie ». Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Les trois approches en anthropologie du développement », *Revue Tiers Monde*, n° 168, 2001, p. 731

[112] Thomas Risse, Stephen Ropp, Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights: international norms and domestic change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999

agentivité[113]. Partant de cas latinoaméricains ou de BRICS, certains sont même allés jusqu'à renverser la perspective en montrant que les gouvernements du Sud sont capables de modifier les normes en les adaptant à leurs intérêts[114] ou en produisant eux-mêmes des normes alternatives et en les diffusant[115]. Ces contributions offrent en cela des outils et des modèles stimulants pour penser l'internationalisation de normes, en particulier à partir de cas d'étude pris dans le Sud Global. Malgré tout, la plupart d'entre elles restent focalisées sur des idées « collectivement admises »[116] et donc préalablement *validées* sur la scène internationale, laissant de côté tout un ensemble de propositions, de discussions et de conversations de couloir qui nourrissent le processus d'internationalisation[117] et auxquelles il s'agissait de rendre justice.

Là-dessus, la littérature plus large sur les transferts politiques (dont une partie importante se situe plutôt dans le champ de l'analyse des politiques publiques) nous semblait cependant proposer une vision plus étendue des potentialités de la circulation (plutôt que de la diffusion). Prolifique et très diversifié, ce corpus possède d'ailleurs une veine urbaine très stimulante, centrée sur l'analyse de la diffusion de modèles de gestion locale (Barcelone[118] notamment), de grands principes de gouvernement (la compétitivité, la bonne gouvernance) ou de politiques plus ponctuelles, dans des secteurs particuliers (politiques de transport collectif[119]). À cette pluralité des sujets et des angles d'attaque, se superpose aussi une grande richesse conceptuelle, chaque auteur y allant de sa propre interprétation et de son innovation personnelle. Nous avons eu recours à plusieurs de ces outils dans la thèse pour analyser le rôle

---

[113] Amitav Acharya, « How ideas spread: whose norms matter? Norm localisation and institutional change in Asian regionalism », *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 239–75 ; Amitav Acharya, « Norm subsidiarity and regional orders: sovereignty, regionalism, and rule-making in the Third World », *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 1, 2011, p. 95–123

[114] Isaline Bergamaschi, Juana García, Carolina Santacruz, « Colombia como oferente y como receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad », Sebastián Bitár, Arlene Tickner (dir.), Colombia en el Mundo: Internacionalizacion y Politica Exterior, Bogotá, Uniandes, [forthcoming] 2016-2017

[115] Carlos R. S. Milani, Rubens de S. Duarte, « Southern states in international development cooperation: from contestation to norm conception », *The Chinese Journal of International Politics*, 2021, p. 1-24

[116] C'est ce qu'implique, d'après les définitions couramment utilisées, la notion de norme. Voir : T. Risse, S. Ropp, K. Sikkink, *The Power of Human Rights*, *op. cit*., p. 7

[117] Et que l'on retrouve, en revanche, dans le premier des trois corpus cités ici, celui de la sociologie des relations internationales

[118] Voir notamment : Peter Brand, « Governing inequality in the South through the Barcelona model: "Social Urbanism" in Medellin, Colombia », Paper presented at the Interrogating Urban Crisis: Governance, Contestation, Critique, De Montfort University, UK, 9-11 September, 2013. Lire aussi : O. Arantes, C. Vainer, E. Maricato, *A cidade do pensamento único*, *op. cit.*

[119] Voir par exemple, sur le cas du Transmilenio a Bogota : Sergio Montero, « Persuasive practitioners and the art of simplification: mobilizing the "Bogotá Model" through storytelling », *Novos estudos*, CEBRAP, São Paulo, Vol. 36, n°1, março 2017, p. 59-75 ; Astrid Wood, « The Politics of Policy Circulation: Unpacking the Relationship Between South African and South American Cities in the Adoption of Bus Rapid Transit », *Antipode*, Vol. 47 n° 4, 2015, p. 1062–1079

joué par certains acteurs[120] et faire la distinction entre plusieurs manières d'exercer une influence sur d'autres.

Dans la construction de notre réflexion et de l'ossature conceptuelle de notre travail, nous n'avons donc pas hésité à faire dialoguer des corpus empruntés à diverses disciplines et divers sous-champs au sein de celles-ci, tentant même de les rassembler et de les hybrider pour étudier l'internationalisation de la question des bidonvilles de la manière la plus large et la plus complète possible. L'enjeu était en tout cas de parvenir à penser ensemble les diverses phases du processus d'internationalisation (émergence d'une idée, diffusion, appropriation par d'autres acteurs ou résistance) tout en menant une analyse poussée du contenu des politiques publiques au niveau local et national dans les cas d'étude.

Étapes préliminaires et fondements de la réflexion

Forger un cadre conceptuel

Le modèle éliassien des « configurations », nous a paru particulièrement pertinent pour penser notre objet dans une perspective multi-dimensionnelle. Assemblages d'acteurs et d'idées envisagés à un instant *t*, les configurations sont des arrangements provisoires, voués à se défaire et se recomposer au fil du temps[121]. En lui-même, le concept ne nous apprend rien sur l'identité des acteurs en présence, la nature des idées et sur les relations qui s'établissent entre ces acteurs et idées. Il offre néanmoins un prisme conceptuel pour figer, comme sur un instantané, une situation dans laquelle ces acteurs et idées cohabitent, dialoguent suivant des conditions et peut-être des rapports de force déterminés. Il devient alors possible de se pencher sur chaque instantané et d'en analyser la composition, les caractéristiques. Concept dynamique, les configurations permettent aussi d'envisager le changement comme résultat des transformations dans le temps de ces faisceaux d'interactions entre acteurs et idées. Penseur de l'habitus, Elias considère en effet les individus et les groupes sociaux comme enchâssés dans des *trajectoires*, où les événements du passé continuent à s'exprimer, d'une manière ou d'une autre, dans les comportements du présent. Selon lui, les différentes configurations sont donc affiliées les unes aux autres et se succèdent en conservant dans leur identité une partie du génome des configurations précédentes. Par rapport à nos objectifs de recherche, ce concept nous a donc semblé posséder plusieurs atouts de taille. Idéal pour penser ensemble et analyser toute une

[120] Nous avons principalement mobilisé les concepts d'agent de transfert, de modèles de politiques et d'entrepreneurs de normes. Là-dessus, voir notamment : N. Theodore, J. Peck, « Framing neoliberal urbanism », *art. cit.* et Jamie Peck, Nik Theodore, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », *Geoforum*, 41, 2010, p. 169-174.
[121] Lire : Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991

myriade d'acteurs, internationaux et domestiques, rassemblés par des intérêts ou des projets communs, il nous a également convaincue du fait de son caractère dynamique. L'idée de filiation permettait en effet d'inscrire le propos dans une perspective socio-historique et de restituer la dimension processuelle de l'internationalisation de la question que nous prétendions étudier.

Dans le modèle dessiné par Elias néanmoins, la place des idées nous paraissait quelque peu confuse, notamment quant à l'articulation de ces idées avec les acteurs et leur rôle précis dans la conformation et la succession des configurations. Sur ce point, nous avons donc voulu faire appel à d'autres sources, susceptibles d'apporter un éclairage complémentaire, que nous avons trouvées dans l'analyse de politiques publiques. Les réflexions sur le changement politique occupent d'ailleurs une place fondamentale dans cette discipline. Le rôle des idées y est très souvent mis en relief, en particulier dans trois modèles théoriques que nous allons présenter brièvement.

1) Le premier de ces modèles a été conceptualisé par Muller et Jobert[122]. Il repose sur la notion de référentiel, qui décrit le contexte intellectuel et politique dans lequel sont envisagées l'identification et la résolution des problèmes publics. D'après ces auteurs, le référentiel possède deux versants, l'un global, qui correspond aux grandes idées de fond ou aux éléments de système, et l'autre sectoriel, contenant celui-ci des idées plus techniques, relatifs aussi aux conditions de mise en pratique. La combinaison de ces deux aspects nous a paru intéressante, dans la mesure où elle permet de souligner le caractère négocié du référentiel et de sa formation, au carrefour de plusieurs influences. En même temps, ce modèle demeure étroitement lié au cadre traditionnel de l'analyse des politiques publiques et semble en cela plus adapté à la caractérisation d'activités circonscrites aux sphères infra-étatiques qu'à des questions situées à des échelles supra-nationales.

2) Un autre modèle classique de la discipline est celui des coalitions de cause, développé notamment par Sabatier[123]. Davantage centré sur le rôle des acteurs, pris comme porteurs d'idées qu'ils veulent faire triompher, ce concept s'attache lui aussi à un cadre particulier qui est celui des *policy subsystems*, définis comme des ensembles d'interactions entre acteurs intéressés par un même domaine. Très adapté pour décrire des arrangements et des coalitions politiques à connotation partisane ou idéologique forte, le concept de coalitions de cause présente néanmoins un prisme d'application précis, centré sur des thématiques assez clairement définies et délimitées. Utile pour penser la formation d'alliances autour de causes et de

---

[122] Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action, politiques publiques et corporatisme*, PUF, Recherches politiques, 1987 ; Pierre Muller, « Référentiel », Laurie Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd., Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-562

[123] Paul Sabatier, « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, n°21, 1988, p. 129-168

plaidoyers communs, il nous a paru moins opératoire pour envisager la fédération d'acteurs, incluant des acteurs institutionnels (prétendument neutres ou du moins faiblement idéologisés) tels que les organisations internationales, à des échelles plus surplombantes et sur des questions ou des thématiques plus vastes, voire fourre-tout.

3) Le troisième concept est généralement désigné sous le nom de « *paradigm shift* », même si ce changement de paradigme s'intègre à une modélisation plus large, à tiroirs. Dans un article de 1993[124], Peter Hall identifie ainsi trois degrés de changement, qu'il distingue à l'aune de la présence ou absence de trois paramètres : les instruments de la politique, le niveau de ces instruments et les finalités poursuivies par cette politique. Pour lui, il y a changement de premier ordre quand seul le premier paramètre change, de second ordre quand les deux premiers paramètres sont modifiés et de troisième ordre quand le troisième est aussi modifié. Ce dernier ordre correspond pour lui au changement le plus radical, dans lequel le rôle des idées s'exprime le plus fortement puisque ce sont les objectifs de la politique qui changent : c'est ce qu'il désigne comme le « changement de paradigme ». Comparé au référentiel et aux coalitions de causes, le concept de paradigme nous a semblé proposer un cadre relativement plus souple et flexible pour interpréter le rôle des idées dans les processus de formulation des politiques publiques. Plus indépendant aussi par rapport aux conditions spécifiques du contexte national, il paraît plus aisément transposable à l'échelle internationale, où les idéologies politiques ne s'expriment pas de la même façon et où des questions sont débattues dans des arènes à géométrie variable (qui diffèrent du cadre relativement stabilisé de la production de l'action publique nationale ou locale). Combinée avec le modèle éliassien, l'idée de changement de paradigme semble donc offrir une solution assez pertinente pour envisager le rôle des idées dans la formation d'alliances entre acteurs au sein d'une même configuration. Et s'il se centre davantage sur le rôle des idées que sur ces jeux d'acteurs, Hall souligne néanmoins le fait que chaque nouveau paradigme voit aussi émerger une nouvelle coalition dominante ou au pouvoir, ce qui le ramène à superposer, comme Elias, les deux aspects. Sur l'origine exacte du changement et son déclencheur, les deux auteurs restent assez évasifs : des idées, acteurs ou conditions externes, on ne sait pas bien lequel change en premier pour entraîner les autres. Chacun à leur manière, ils envisagent en tout cas le changement au niveau des idées et celui au niveau des d'acteurs dominants comme étroitement liés, interdépendants.

Dans le champ des études sur les politiques de bidonvilles, certains auteurs[125] que l'on a mentionnés ont déjà proposé des analyses fondées sur l'observation d'une succession de

---

[124] Peter A. Hall, « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics* , Apr., 1993, Vol. 25, n° 3, Apr., 1993, p. 275-296

[125] Notamment : P. Ward, « Self-Help Housing Ideas and Practice in the Americas », *art. cit.* ; P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.* ; A. Reyes, A. Reyes, C. Daigle, « Looking Back to Look Forward », *art. cit*.

paradigmes. Chez Ward notamment, ces paradigmes sont à la fois incarnés et portés par des acteurs ou groupes d'acteurs spécifiques, en fonction d'idées transversales, en accord avec leurs intérêts sectoriels ou particuliers. Pour nous, l'apport du concept de configuration est significatif car il vient muscler et préciser ce cadre de réflexion, en permettant justement de rééquilibrer le rapport entre acteurs et idées et d'effectuer des va-et-vient dans l'analyse, entre ces deux paramètres et des éléments propres au contexte, à l'état du système dans lesquels ils s'insèrent. Il ajoute aussi une dimension supplémentaire en invitant à prêter attention aux trajectoires des acteurs et idées identifiées, ouvrant des perspectives de recherche stimulantes pour penser le traitement de la question des bidonvilles au long cours.

La reprise et l'hybridation du modèle des configurations et de celui des paradigmes permet en cela de bâtir un cadre conceptuel prometteur, idéal pour envisager le traitement de cette question dans une perspective dynamique (dans le temps), multi-dimensionnelle (plusieurs approches et types d'intervention) et multi-scalaire (plusieurs niveaux d'analyses). En même temps, configurations et paradigmes demeurent des instruments assez maniables et ouverts pour se prêter à des usages et des situations très diverses : ils permettent de penser le traitement internationalisé de la question des bidonvilles sans présager de la nature ou de l'intensité des mobilisations générées autour d'elle.

Hypothèses et question de recherche

À cet égard, il faut signaler que l'argument de cette thèse s'est construit au fil de la recherche empirique et bibliographique, de manière totalement inductive et même exploratoire. Notre hypothèse de départ, elle-même issue d'observations antérieures, était de considérer que la question des bidonvilles « existait » bel et bien sur la scène internationale. La littérature portant sur les programmes onusiens (ou autres) de réhabilitation de bidonvilles en Inde, au Liban ou au Pérou semblait d'ailleurs nous conforter dans cette voie, nous encourageant à fonder notre réflexion sur un tel postulat. Mais admise l'idée d'une « internationalisation » de la question des bidonvilles, dont nous ignorions encore si elle se posait véritablement comme un problème public, il nous restait encore à en comprendre les modalités, le degré, les transformations au cours du temps… et surtout les implications. Comme nous l'avons montré dans l'état de l'art, la question de l'influence des activités internationales (et des produits de l'internationalisation en général) constituait justement un point aveugle des études sur les politiques de bidonvilles, en particulier concernant l'impact des débats, des processus de délibération au niveau des instances multilatérales et des « grandes idées » ou stratégies adoptées par les organisations internationales à des périodes données. Mais ces activités internationales avaient-elles véritablement une performativité, un impact sur les politiques de

bidonvilles menées à différentes échelles ? Par quels canaux ou quels biais l'internationalisation de la question des bidonvilles pouvait-elle parvenir à se cristalliser et à produire des effets ? Dans quelle direction avait-elle tendance à orienter les choix des acteurs ou la trajectoire des idées dominantes ? À quel moment ou à partir de quel moment s'était-elle manifestée, sous quelles conditions et quelles latitudes semblait-elle la plus forte ou au contraire la plus faible ? Quelle pouvait être sa contribution majeure, ou au contraire, quels risques cette internationalisation pouvait-elle faire courir à la conduite régulière de l'action publique et des programmes internationaux dirigés vers les bidonvilles ?

Toutes ces interrogations semblaient graviter autour d'une question majeure, mais en fin de compte assez simple, qui allait devenir le gouvernail de notre recherche : comment l'internationalisation de la question des bidonvilles affecte-t-elle l'action publique dirigée vers les bidonvilles et leurs habitants ?

Une telle entrée de recherche s'inscrivait d'emblée au carrefour des deux disciplines mentionnées auparavant : l'enjeu était donc de les faire dialoguer le plus étroitement possible et de faire bénéficier chacune des éclairages thématiques et méthodologiques de l'autre. Du côté des politiques publiques et en particulier dans le champ des études sur les (politiques de) bidonvilles. Une approche par l'internationalisation devait permettre de produire des connaissances sur le sujet et de combler un « vide » dans la littérature. Du côté des relations internationales, le choix d'un objet aussi précis et sans lien direct avec les débats de la discipline n'allait pas manquer de surprendre, au premier abord, d'autant que la problématique, centrée sur la recherche des effets sur l'action publique – celle-ci entendue au sens large, incluant les politiques internationales mais effectivement plutôt tourné vers les échelons national et local – semblait renvoyer à une analyse en somme assez classique de politiques publiques *domestiques*. Pourtant, tirer le fil de l'internationalisation de la question des bidonvilles devait aussi permettre d'ouvrir sur des débats plus larges – et peut-être insuffisamment abordés dans la discipline. La réflexion sur les effets de l'internationalisation devait en effet déboucher sur des questionnements plus généraux vis-à-vis notamment du rôle des mobilisations collectives sur la scène internationale ou encore de la performativité réelle des débats, normes et autres productions multilatérales. Les délibérations internationales au sein des instances onusiennes, l'adoption de résolutions, la conception de programmes internationaux transversaux sur une cause particulière… tout cela avait-il réellement un impact sur la fabrique des politiques à l'intérieur des États et même, des institutions locales ? Dans quelle mesure et suivant quelles modalités les discours, les activités menées à l'international (ou du moins vers l'international) pouvaient-ils véritablement se traduire, se cristalliser dans des changements politiques locaux ou nationaux sur un secteur donné ? Partant d'une thématique très spécifique, notre travail devait donc permettre d'aborder des débats académiques de fond sur le rôle du multilatéralisme

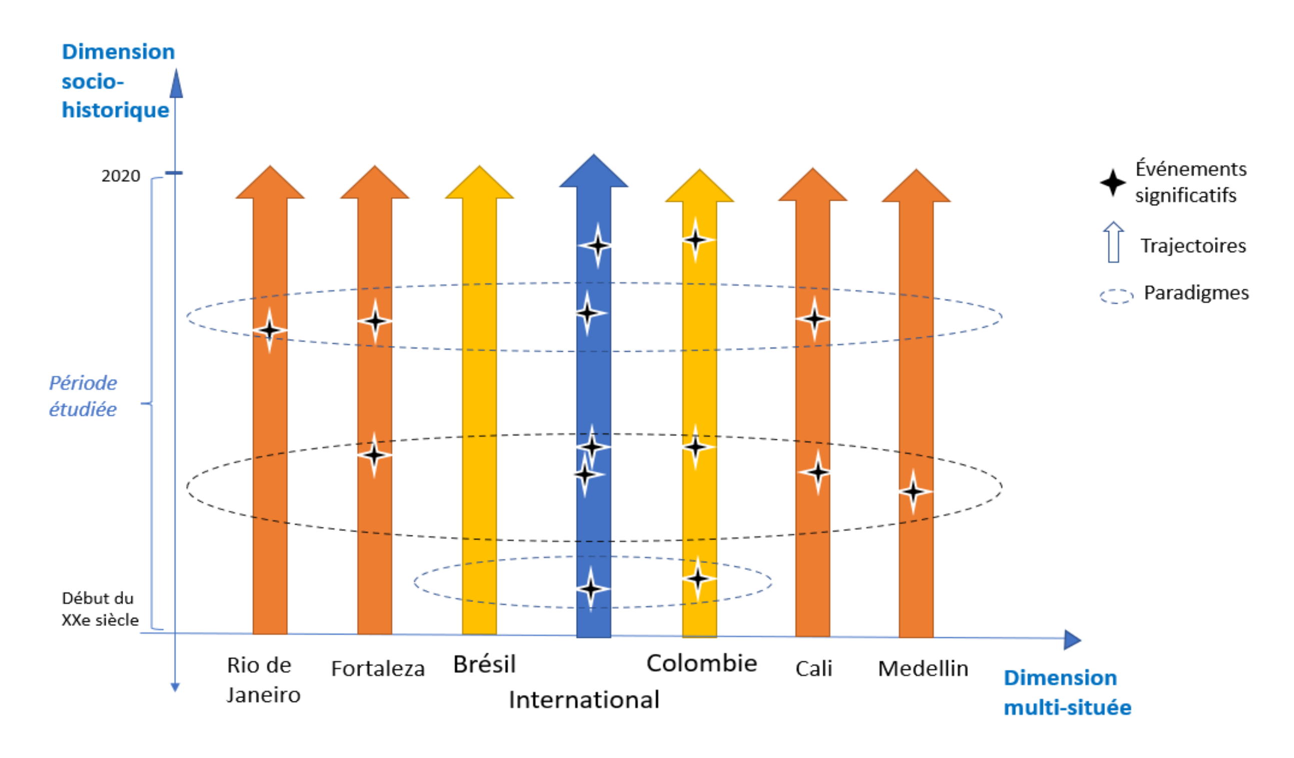
et sur la circulation des idées du global au local. De manière plus indirecte, et dans une perspective cette fois appliquée, rapportée plutôt au champ des praticiens de la coopération internationale, la question de recherche devait aussi pouvoir apporter des éléments susceptibles d'informer les stratégies d'acteurs désireux d'accroître leur impact ou leurs capacités d'influence sur les contextes nationaux et locaux. Dans une moindre mesure, elle pouvait aussi répondre aux interrogations d'acteurs locaux ou nationaux (éventuellement aussi non-gouvernementaux) vis-à-vis des apports de l'internationalisation, des ressources à y trouver… ou des risques à s'y frotter.

Construire le cadre d'analyse

Mais avant de songer à des enjeux aussi généraux et surplombants, il s'agissait surtout de proposer une analyse la plus précise possible des modalités d'influence de l'international sur le traitement d'une question particulière, celle des bidonvilles. Là-dessus, et en vue de pallier les travers que nous avions observés dans des approches internationalistes de notre objet, nous avons eu à cœur dès le départ de fonder notre réflexion sur des données empiriques, ancrées dans des réalités publiques concrètes. La mise au jour des « effets sur l'action publique » nous paraissait en effet requérir un certain niveau de précision et de rigueur, que seule l'étude de cas semblait pouvoir satisfaire. En même temps, la perspective socio-historique que nous entendions donner à notre propos impliquait de suivre les transformations internationales et des cas d'étude sur le temps long, en retraçant les trajectoires des acteurs et phénomènes étudiés. Il semblait donc important de conserver le ou les mêmes cas tout au long de l'analyse, quitte à perdre en représentativité géographique. Renonçant à offrir une interprétation « universelle » et systématique des effets de l'internationalisation de la question des bidonvilles, nous acceptions de réduire la portée de nos résultats à une aire régionale, voire au contexte de deux États, la Colombie et le Brésil. En elle-même, la caractérisation de l'internationalisation de la question des bidonvilles, qui, implicitement, se présentait comme la première étape du travail de recherche, ne devait pas être significativement affectée par ce choix méthodologique et demeurer « valide », indépendamment du contexte des cas. Seule l'analyse des « effets » sur l'action publique voyait sa portée réduite, considérant que ces derniers pouvaient effectivement varier en fonction des contextes domestiques propre à chaque pays… et chaque ville. Nous considérions par hypothèse que ceux-ci pouvaient se manifester à divers niveaux de gouvernement au sein même des États, et avions donc résolu d'étudier l'action publique nationale/fédérale mais aussi locale, municipale et *estaduale* dans le cas du Brésil. Avec deux cas d'étude de villes dans chacun de nos pays, nous partions donc d'un panel de trois sites de

gouvernance par pays, soit en tout six cas à analyser[126] : l'action publique à Cali, à Medellin, à Rio de Janeiro, à Fortaleza, au niveau national colombien et fédéral brésilien. En vertu de notre cadre conceptuel et de la perspective socio-historique que nous entendions donner à notre argument, il s'agissait, pour chacun de ces lieux et niveaux de gouvernement, de retracer la trajectoire de l'action publique sur le temps long. En d'autres termes, nous devions tenter de reconstituer l'historique, ou plutôt la généalogie, des initiatives entreprises par les gouvernements successifs de ces villes et États vis-à-vis des bidonvilles, sur l'ensemble de la période considérée. Surtout, nous devions tenter de mettre en regard ces six trajectoires différentes avec une septième, peut-être la plus importante : celle de l'internationalisation de la question des bidonvilles. Tout l'enjeu de notre travail consistait donc dans le croisement de données brutes, exprimées verticalement, sur la nature et le contenu des politiques publiques à différentes époques, avec, sur un plan horizontal une recherche de parallèles, similitudes, interactions, conflits, circulations entre les sept trajectoires – et surtout par rapport à la trajectoire internationale.

Figure 1. Modélisation graphique du cadre conceptuel.



Bien entendu, l'observation de points communs entre les trajectoires ne devait pas automatiquement être interprétée comme la *preuve* d'un impact de l'internationalisation sur les politiques domestiques. D'une part, nous prenions garde dès le départ à ne pas préjuger du sens

[126] Dans le cas des villes nous prenions comme unité d'analyse la gouvernance locale, consciente, dans le cas du Brésil, de la nécessité d'inclure à l'analyse non seulement le gouvernement municipal mais aussi celui de l'État fédéré.

de l'internationalisation : une recherche antérieure sur le processus de paix colombien[127] et la mise en garde de Jennifer Robinson là-dessus[128] nous avaient suffisamment avertie sur les dérives de conceptions *top-down* des relations internationales. Par hypothèse, le constat de parallèles entre certaines trajectoires pouvait donc traduire des circulations du global au local mais aussi du local au global – on l'a déjà mentionné, la Colombie et le Brésil figuraient d'ailleurs parmi les États-modèles sur certains aspects de notre sujet. Nous n'écartions pas non plus la possibilité de coïncidences fortuites, ou à l'inverse, d'influences réelles mais moins visibles d'un point de vue graphique, en raison par exemple de décalages temporels, ou de la nature conflictuelle des interactions en jeu. Pour toutes ces raisons, la mise en regard « horizontale » des activités menées à chaque période nous paraissait devoir se superposer avec des analyses plus fines et compréhensives, adossées notamment à un travail ethnographique et à la prise en compte des spécificités contextuelles.

Encore une fois, le cadre conceptuel semblait servir assez utilement cette exigence de compréhensivité, en permettant justement de penser, au sein de ces « instantanés » pris à des époques données, des faisceaux d'interactions complexes, incluant des alignements entre certains acteurs et vis-à-vis de certaines idées (les paradigmes), mais aussi de possibles contradictions ou résistances internes – voire externes – aux configurations. La notion de « paradigme » devait servir à la fois de marqueur, pour identifier les idées dominantes et permettre au lecteur d'embrasser d'un coup d'œil le contenu des débats, activités etc. d'une configuration donnée, et de liant, pour interpréter les circulations entre les différentes configurations ou en leur sein, entre certaines de nos sept trajectoires. Pour autant, nous entendions demeurer la plus fidèle possible à la conception de Hall des paradigmes[129] et à celle d'Elias sur les configurations et restions ouverte à la possibilité d'observer des contacts ou circulations entre les trajectoires en dehors de logiques de configurations et indépendamment de l'existence de paradigmes dominants, considérant que certains changements observés dans l'action publique pouvaient aussi correspondre à des transformations mineures, de premier ou de second ordre (selon Peter Hall).

L'essentiel demeurait pour nous de pouvoir étudier les sept trajectoires en simultané, de manière suffisamment surplombante pour en avoir une vision d'ensemble et suffisamment

[127] Dans celle-ci, nous avons montré comment le gouvernement national colombien a instrumentalisé l'internationalisation du processus de paix avec les FARC-EP au service de la réalisation de ses propres intérêts politiques, voire économiques. Ce cas est d'autant plus intéressant qu'il illustre une situation contre-intuitive, où un État du Sud, traditionnellement considéré comme le jouet ou le proxy de diplomaties extérieures plus puissantes, parvient finalement à retourner un rapport de force et à employer l'internationalisation comme une ressource. Laurie Servières, *Colombie : la Paix comme levier de politique internationale*, Paris, L'Harmattan, 2018

[128] J. Robinson, « The Spaces of circulating knowledge », *art. cit.*

[129] Prenant acte aussi de la critique de Baumgartner, sur l'usage de ce concept, qui se demande pourquoi créer un nouveau concept et ne pas continuer à parler d'idées. Lire : Frank R. Baumgartner, « Ideas, paradigms and confusions », *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 3, 2014, p. 479

proche de chacune pour saisir les nuances et surtout les possibles liens et interactions entre elles : une perspective cubiste, en somme[130].

Délimiter le sujet

Ce mode de fonctionnement nous assurait de pouvoir procéder à une analyse multi-scalaire du traitement de la question des bidonvilles, en laissant le champ libre à de possibles comparaisons, au niveau des effets de l'internationalisation, entre échelles de gouvernance, entre villes, ou encore entre pays. De manière assez explicite néanmoins, la question de recherche demeurait centrée sur les effets de l'internationalisation *sur l'action publique*[131], excluant donc toute une partie des effets possibles, en particulier ceux que l'internationalisation pouvait aussi entraîner sur les initiatives civiles et non-gouvernementales. Cette réduction du spectre apparaissait dès l'abord comme une limite, au regard d'une prétention, annoncée plus haut, à englober, penser ensemble et synthétiser tout un faisceau d'activités, d'interactions et de circulations relatives aux bidonvilles. En même temps, inclure les initiatives non-gouvernementales impliquait de rajouter un niveau d'analyse qui nous paraissait particulièrement difficile à appréhender suivant la méthode sociologique associée à notre cadre conceptuel. Sans même évoquer les défis soulevés par l'identification, exhaustive et étalée sur une longue période, des initiatives non-gouvernementales entreprises dans les bidonvilles (même d'une ville donnée), analyser les ramifications des idées, pratiques, normes et autres opportunités (ou conflictualités) internationales dans ces initiatives représentait un travail colossal[132]. Pour des raisons liées aux conditions matérielles et *humaines* de la recherche, nous avons donc fait le choix d'écarter cet aspect. Consciente, ce faisant, de reproduire un travers assez commun dans les études sur les bidonvilles, d'approches « top-down », aveugles sur les solutions produites « par le bas », c'est-à-dire depuis les communautés, nous avons toutefois tenté d'atténuer ce biais en intégrant de notre mieux le point de vue non-gouvernemental dans

---

[130] Daniel Cefaï a recours à cette métaphore pour parler d'une sociologie capable de montrer en même temps les diverses faces d'un objet. Voir : Daniel Cefaï, « Postface », J. Gusfield, *La culture des problèmes publics, op. cit.*, p. 274-5

[131] Nous fondant sur les travaux déjà cités de Petiteville et Smith, nous considérions cette « action publique » dans un sens large, incluant des politiques et programmes internationaux, conçus depuis des agences ou organisations internationales. F. Petiteville, A. Smith, « « Analyser les politiques publiques internationales », *art. cit.*

[132] En elle-même, une telle entreprise ne semblait évidemment pas insurmontable : dans le champ des relations internationales comme celui des politiques publiques, plusieurs auteurs s'étaient d'ailleurs lancés avec succès dans des études sur des mobilisations sociales, dans des contextes aussi bien locaux que nationaux ou transnationaux. Pourtant, au regard de l'accès aux données et d'une institutionnalisation souvent plus faible des initiatives civiles par rapport aux politiques gouvernementales ou inter-gouvernementales (avec notamment des exigences moindres en matière de reddition de compte et de production de traces écrites), inclure ce niveau d'analyse nous semblait requérir des dispositifs bien plus lourds en matière de collecte d'informations – de quoi donner matière à une seconde thèse !

l’analyse de la réception, de l’appropriation et plus généralement de l’efficacité des politiques étudiées. Nous reviendrons sur ces aspects dans le paragraphe sur la méthode.

Une autre question qui s’est posée quant au cadrage de notre recherche a été celle des bornes chronologiques. Sur ce point, nous avons pris le parti d’ouvrir au maximum le spectre d’analyse, afin de pouvoir replacer les phénomènes observés dans le contexte de leur émergence et reconstituer toute leur trajectoire. Faire partir notre analyse au tout début du XXe siècle nous permettait de revenir sur les processus à l’origine de la formation des premiers bidonvilles latinoaméricains et ainsi, d’aborder la question des « root causes », essentielle pour envisager par la suite celle des « solutions » à apporter. Cette remise en perspective paraissait importante aussi en vue de contextualiser les premières réactions, publiques ou internationales, dont la nature, le contenu et la temporalité allaient se constituer comme un « précédent » dans la trajectoire du traitement des bidonvilles : une sorte de première (ou de proto-) configuration, à t_0. En même temps, nous ambitionnions aussi de réactualiser des études sur le traitement des bidonvilles, en tirant la réflexion vers des périodes plus proches de notre présent d’énonciation, autrement dit, de la date de publication de notre travail. La possibilité de réaliser des séjours de terrain dans nos villes d’étude renforçait à nos yeux l’idée que notre contribution la plus originale pouvait se situer sur la période récente – pour laquelle nous allions disposer, grâce à l’ethnographie, de données de première main. Nous avons donc décidé d’arrêter notre bornage à 2020, date à laquelle nos terrains brésilien, colombien (et malaisien) devaient tous avoir été réalisés.

Méthodes de recherche

Avant d’en venir à la présentation de ces séjours de terrain, il faudrait se pencher plus attentivement sur la méthode de recherche employée dans la thèse. Comme on l’a déjà souligné, la réflexion s’est construite de manière inductive et sur la base de l’empirie : les hypothèses et la question de recherche ont été définies de manière incrémentale, à partir d’observations antérieures au projet de thèse puis au fil de la collecte de données. Une telle démarche est assez caractéristique des pratiques de recherche prônées dans le courant de la sociologie des relations internationales, dans lequel nous avons voulu nous inscrire. En l’occurrence, l’ouverture de la question de recherche est même révélatrice de la dimension exploratoire de notre approche, par ailleurs entièrement qualitative et orientée par des finalités plutôt compréhensives qu’explicatives.

Sur le recours à des cas d’étude, et les critères scientifiques et personnels qui ont guidé leur sélection, on a déjà indiqué aussi que notre travail pouvait s’identifier à une pratique, assez

courante dans les études urbaines, désignée par Pinson comme de « monographies comparées »[133]. Mais en réalité, nous avons quelque peu adapté et revisité cette méthode, en l'ajustant à notre perspective de relations internationales. L'originalité de notre dispositif comparatif a résidé dans la proposition de dépasser la comparaison cas par cas pour faire primer une mise en regard collective et individuelle de ces cas par rapport à un faisceau d'activités menées sur la scène internationale[134]. On va le voir en suivant, cette particularité s'est également manifestée dans notre manière de conduire le travail ethnographique, sur lequel s'est fondé une partie importante de la collecte de données.

Divers prismes d'enquête

En réalité, beaucoup d'informations brutes et de matériau primaire ont d'abord été trouvés dans des sources écrites, qu'il s'agisse d'archives d'organisations ou d'organismes publics, de littérature grise (rapports, *policy papers* et autres publications des organisations internationales), de textes de lois, décrets etc., ou encore de documents internes et confidentiels (auxquels nous avons pu avoir accès grâce aux enquêté.es). L'identification de ces documents s'est faite tout au long de la recherche, de manière incrémentale – la découverte d'un rapport amenant souvent à celle de toute une grappe de publications ou documents affiliés. Ce matériau empirique a représenté une source foisonnante d'informations de première-main, par exemple sur le contenu des programmes ou politiques que nous entendions traiter. Mais il a aussi été l'occasion pour nous de nous livrer à des analyses textuelles pour tenter de saisir, derrière le contenu de ces écrits, les stratégies discursives de leurs auteurs (institutionnels) et le cas échéant, d'interroger leurs motivations et intérêts. Attentive au choix des termes employés et à leurs usages changeants ou répétés, nous avons privilégié le recours à des techniques d'analyse littéraire généralement qualitatives, nous aventurant tout au plus à compter, dans certains rapports, les occurrences d'un ou plusieurs mots. Dans l'ensemble, nous nous sommes appuyée sur des outils informatiques assez basiques[135], privilégiant surtout une lecture détaillée, proche du texte.

Les réseaux sociaux ont aussi été un bon support de recherche, que nous avons mobilisé de manière croissante au fil de l'avancement de la thèse. Nos précédentes recherches nous avaient déjà permis de prendre conscience des potentialités de ces outils, à l'heure de se tenir

---

[133] Avec le double enjeu de produire des savoirs sur les cas en eux-mêmes et grâce à leur mise en regard. Voir : G. Pinson, « Penser par cas, penser par comparaison », *art. cit*.

[134] Matérialisé par ce que nous avons désigné comme la « trajectoire internationale » ou « d'internationalisation ». Se rapporter au schéma introduit auparavant.

[135] Point de logiciel ou de programme spécifique, en revanche, le raccourci clavier « ctrl+F » nous a été d'une grande utilité.

informée en temps réel sur les « actualités » des acteurs ou des programmes étudiés. Mais cette thèse a été l'occasion d'approfondir notre usage, en particulier vis-à-vis du réseau professionnel Linkedin que nous avons pleinement intégré à notre pratique de la recherche. Par rapport aux entretiens déjà (sur lesquels nous allons revenir plus en détail dans le paragraphe suivant) le fait de pouvoir consulter en amont le « profil » des enquêtés nous a souvent permis de mieux préparer nos questions, en abordant le parcours des enquêté.es de manière plus précise et renseignée. L'existence ou l'absence de profil sur ce réseau international – sans égal, au contraire d'autres réseaux plus concurrencés – était souvent significative et révélatrice de certaines informations sur le degré d'internationalisation des personnes, leur insertion dans des réseaux professionnels ou thématiques, leurs intérêts en termes de carrière etc. En aval des entretiens, relire le CV complet de certain.es enquêté.es pouvait aussi nous conduire à repérer des parallèles ou des contradictions avec leur discours, faisant émerger des informations intéressantes pour l'analyse. Posséder nous-même un profil sur ce réseau nous a en tout cas fourni à de nombreuses reprises le moyen d'identifier des individus situés à des postes d'intérêt ou travaillant au sein d'institutions pertinentes, de les contacter directement ou parfois simplement de les « suivre », pour pouvoir lire leurs publications et prises de parole.

Mais notre usage des réseaux sociaux a surtout trouvé sa justification dans la dimension réticulaire de l'internationalisation que nous étudiions. Dans la perspective d'une enquête sur les ramifications internationales et domestiques (au sein des gouvernements locaux et nationaux) de certaines idées ou pratiques en rapport avec les bidonvilles, avoir accès, en quelques clics, au carnet de contacts d'individus-clé nous apparaissait comme une véritable aubaine (même si beaucoup d'enquêté.es demeuraient étranger.es à ce réseau). Si les cas d'étude de villes offraient l'avantage d'un ancrage spatial clair et concret sur la partie d'analyse de politiques publiques domestiques, retracer la trajectoire de l'internationalisation de la question des bidonvilles impliquait une collecte de données plus diffuse et « multi-située », pour reprendre une expression de Regina Bendix[136]. Une partie de notre recherche empirique a ainsi reposé sur des activités de ce que nous avons appelé le « profilage », où nous tentions de reconstituer les liens professionnels, institutionnels, amicaux ainsi que les circulations de personnes. Ce travail s'est avéré particulièrement pertinent pour interpréter la circulation des idées à travers celle des personnes et tenter de reconstituer des réseaux interpersonnels, notamment au sein de ce que nous avons parfois désigné dans la thèse comme la « communauté urbaine. » Il a aussi été fondamental pour comprendre pourquoi certaines idées parvenaient à triompher sur d'autres, ou par rapport à d'autres options existantes, qui au contraire ne parvenaient pas à s'imposer. Cumulée avec les entretiens, observations sur site et la consultation de sources primaires, la technique du profilage nous a ainsi permis à maintes de reprises de

---

[136] Regina Bendix, « Une salle, plusieurs sites : les négociations internationales comme terrain de recherche anthropologique », *Critique internationale,* vol. 54, n° 1, 2012, p. 19-38.

comprendre par quels (micro) canaux certains paradigmes parvenaient à se consolider, puis à se propager entre divers organes d'une même entité, entre plusieurs entités, et enfin à plusieurs échelons de gouvernance[137].

Au-delà de ces motifs, l'usage des réseaux sociaux comme prisme d'enquête s'est révélé très pertinent dans notre recherche considérant la multiplicité des terrains à effectuer en un temps limité. Suivre nos enquêtés et les institutions protagonistes des politiques de bidonvilles sur les réseaux nous a aussi permis de rester informée sur les suites ou les « actualités en temps réel » de programmes ou organes qui sortaient des limites temporelles de notre étude – notamment pendant la période de pandémie. Si elles n'ont pas réellement pu être traitées dans le corps de la thèse, ces informations ont en tout cas été utiles pour confirmer certaines hypothèses que nous avions émises, ou nous aider à construire un propos prospectif, dans le dernier chapitre et la conclusion.

Le recours à la méthode ethnographique

Enfin, une partie importante des données mobilisées dans la thèse et au service de la construction de notre argument a été obtenue grâce à la pratique de l'ethnographie. Dans le *Guide de l'enquête de terrain*, Beaud et Weber définissent cette méthode comme une immersion relativement prolongée de l'enquêteur.trice dans un milieu d'interconnaissance[138]. À la différence de l'enquête en ligne, qui nous a permis d'observer de manière relativement distante, parfois à l'insu des individus enquêtés, ou en tout cas sans avoir nécessairement à nous exposer nous-même, l'ethnographie a donc impliqué d'interagir avec le terrain, de nous y mouvoir à visage découvert. Nous reviendrons d'ailleurs sur les dilemmes de cette « exposition » de la chercheuse et les stratégies que nous avons déployé pour gérer ce que Goffman appelle la « présentation de soi »[139]. Notre pratique de l'ethnographie s'est en tout cas articulée autour de trois instruments d'enquête principaux : les entretiens, l'observation participante et des formes d'observation plus distantes : visites de quartiers, de bureaux dans les institutions gouvernementales. À mi-chemin entre ces trois modalités, nous avons aussi réalisé une

---

[137] À cet égard, nos investigations nous ont plutôt amenée à considérer qu'au sein du milieu social (très vaste) que nous étudiions, les experts internationaux (du moins internationalisés), avaient tendance à exercer une influence sur les institutions au sein desquelles ils évoluaient (et se mouvaient – car le champ internationalisé de l'urbain nous semblait caractérisé par une forte mobilité interne de ses membres) plus souvent que l'inverse. Cette conviction, acquise au fil de la pratique du terrain, nous ne nous a pas empêchée de rester attentive au poids des structures et à la possibilité pour ces individus de subir aussi l'influence rétrospective des institutions.
[138] Stéphane Beaud, Florence Weber, *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, 4e éd., Paris, La Découverte, 2010, p. 8
[139] Erving Goffman, *La Mise en scène de la vie quotidienne. La Présentation de soi*, Paris, Éditions de Minuit, 1973

immersion au sein d'une conférence internationale, sur laquelle nous allons revenir assez rapidement.

Les entretiens, au cœur de la collecte de données

Les entretiens ont véritablement été au cœur de la collecte de données empiriques. Si certains ont été réalisés en ligne, la plupart se sont déroulés en présence des enquêté.es et le plus souvent dans leur bureau, sur le lieu d'exercice de leur profession. Ceci nous a permis en même temps d'observer leurs conditions de travail, les rapports hiérarchiques ou amicaux par rapport aux personnes de leur entourage professionnel etc. Dans l'ensemble, nous avons privilégié la méthode semi-directive, en abordant chaque enquêté.e avec une grille de questions préparées à l'avance, mais en donnant à l'entretien un tour conversationnel : nous rebondissions sur les propos tenus, nous adaptions aux réponses et aux centres d'intérêt manifestées par les personnes et changions fréquemment l'ordre et la formulation de nos interrogations. Cette souplesse allait de pair avec une volonté de créer du lien avec les enquêté.es : le déroulement des entretiens dans leur langue maternelle (espagnol ou portugais) était aussi quelque chose qui nous tenait à cœur. Nous nous efforcions nous-mêmes d'employer des expressions vernaculaires ou idiomatiques, pour créer une atmosphère propice à la confiance et à la libération de la parole. Avec le recul, nous pensons que l'instauration d'un rapport informel et souvent presqu'amical avec les enquêté.es a bel et bien eu de l'importance, ne serait-ce que ponctuellement, en favorisant certaines « confidences », critiques ou prises de position. En même temps, cette « manie » de la reformulation et de l'improvisation nous a aussi joué quelques tours, notamment dans la perspective de la comparaison des cas entre eux : des grilles d'entretien fixes auraient sans doute facilité un traitement des réponses plus efficace et systématique, nous permettant de réaliser des observations statistiques par rapport au panel des enquêté.es.

La plupart de ces entretiens ont en tout cas pu être enregistrés pour être ensuite retranscrits par nos soins, ce qui a du moins rendu très rigoureuse l'utilisation de chacun et la reprise des propos recueillis. Les citations que nous avons insérées dans le corps de la thèse portent la trace du souci que nous avons eu de restituer la gestuelle des enquêté.es, ainsi que notre perception de leurs émotions au cours des entretiens[140]. Malgré tout, certains entretiens, notamment ceux réalisés pendant les visites de quartier, se sont caractérisés par un niveau de formalité et de structure moindres, déjà en raison des conditions de leur réalisation (nous étions souvent debout, arrêtée sur le pas des habitations des personnes que nous interrogions, ou

[140] Travaillant sur une thématique sujette à des prises de position et des polémiques assez fortes, parfois violentes ou moralisantes, et présentes même au sein des appareils politico-administratifs, tenir compte de ces aspects nous paraissait en effet utile pour analyser plus en profondeur les réactions des enquêtés.

parfois même mobile, suivant les enquêté.es dans des « tours » plus ou moins rôdés de leur quartier), mais aussi au regard des objectifs un peu différents que nous leur attachions. Dans l'ensemble, les entretiens « civils », c'est-à-dire réalisés avec des habitants, militants ou membres de communautés, devaient surtout nous permettre de construire un propos critique sur des programmes les prenant pour cibles et sur les pratiques des acteurs publics à leur égard. En dehors de ces entretiens assez spécifiques, le profil des enquêtés a oscillé entre des architectes ou urbanistes indépendants ayant collaboré avec les institutions locales (ou continuant de le faire), des employés de mairie, des dirigeants ou sous-dirigeants de départements municipaux ou *estaduaux (*soit de relations extérieures, soit liés aux politiques de bidonvilles), des experts internationaux, généralement des consultants indépendants ayant navigué entre diverses institutions du champ du développement, et des employés ou fonctionnaires d'organisations internationales œuvrant dans des programmes, bureaux locaux ou régionaux d'agences onusiennes ou affilées. Nous avons également échangé, dans chaque ville, avec des chercheurs spécialisés sur les thématiques urbaines et de quartiers informels.

Les séjours d'immersion dans les quatre villes d'étude

Au total, nous avons passé environ cinq mois en Colombie, entre août et décembre 2018, dont un peu plus de trois mois à Cali et un peu moins d'un mois et demi à Medellin (avec un très court passage à Bogota[141]). Nous sommes ensuite partie nous installer au Brésil pour une période d'un an, basée principalement à Rio, mais avec aussi près de deux mois à Fortaleza. Nous avons profité du séjour à Fortaleza pour explorer la région Nordeste et passer quelques semaines en itinérance entre ses principales villes, avec un arrêt assez prolongé à Maceió.

Le contenu de ces différents terrains et la manière dont nous avons abordé la collecte de données dans chaque ville ont été déterminés par la durée des séjours que nous y avons effectués. Pour Cali et Rio de Janeiro, les deux villes où nous avons passé le plus temps, nous avons pu obtenir un panorama exhaustif des initiatives existantes, nous arrêtant bien entendu sur les plus significatives et les plus importantes au regard de nos objectifs de recherche. Pour Medellin et Fortaleza, deux villes où nous n'avons pu demeurer longtemps, nous nous sommes concentrée sur les politiques qui nous ont paru les plus saillantes et dont nous avons pu nous approcher au plus près. Renonçant à toute prétention d'exhaustivité, nous nous sommes en revanche davantage intéressée à la réception de ces initiatives, en prêtant une attention toute particulière au point de vue critique des destinataires des politiques visant les bidonvilles. À Fortaleza, nous avons eu la chance de pouvoir participer[142] à une session de l'Université des

[141] Nous avions prévu de rester une dizaine de jours pour réaliser des entretiens mais avons dû écourter le séjour pour des raisons de santé - le fameux « *sorroche* » bogotanais, dû à l'altitude, nous ayant pris comme cible.
[142] Par l'intermédiaire de Renato Pequeno et Valeria Pinheiro, les deux professeurs de l'UFC qui nous avaient accueillie et orientée sur place, tous deux à l'origine de cette très belle et courage initiative.

leaders sociaux, qui nous a permis de rencontrer, en une soirée, des leaders issus des principaux quartiers auto-produits de la ville. Ayant noué contact avec certain.es[143], nous avons ensuite pu les revoir pour échanger plus longuement et parfois visiter leurs quartiers. À Cali, où nous possédions déjà des contacts parmi les mouvements sociaux au regard de notre engagement à Siloé, nous avons été introduite[144] auprès des habitants d'une zone encore inconnue de nous, le Jarillón. À partir de là, nous avons beaucoup fréquenté la communauté de Samanes del Cauca, qui était en train d'expérimenter un processus de délogement dans le cadre du *Plan Jarillón* (PJ) : nos visites sur place ont été particulièrement enrichissantes car elles nous ont confrontée à la réalité d'un quartier différent de ceux que nous connaissions jusqu'alors, habité par des populations de classe moyenne (et moyenne basse), de densité assez faible et surtout très productif, car la plupart des habitants de la digue semblait avoir développé un négoce (notamment beaucoup de porcheries ou autres élevages animaliers, une ferronnerie etc.) En même temps, notre enquête sur le cas du Jarillón a aussi été éprouvante pour nous dans la mesure où elle nous a plusieurs fois confrontée à une sensation de dédoublement. Revêtir les diverses casquettes de l'ethnographe et se mouvoir entre les divers milieux s'est en effet avéré plus délicat que de coutume lorsque, après avoir passé le dimanche après-midi à écouter le témoignage poignant d'une habitante expulsée, nous devions le lundi matin nous rendre dans les locaux du PJ pour échanger avec l'individu en charge de la gestion de ce processus et lui témoigner à lui aussi le minimum de cordialité nécessaire au bon déroulement de l'entretien. Si elle n'a pas été des plus agréables, cette expérience (et d'autres similaires, notamment à Fortaleza) nous aura du moins appris que l'empathie, nécessaire à la réalisation des entretiens quels qu'ils soient, pouvait s'avérer couteuse pour l'enquêtrice et déborder, dans certains cas, sur sa personne, à travers les émotions. Nous poussant à un exercice de réflexivité, elle nous a incitée, par la suite, à prendre plus de distance par rapport aux enquêté.es et à davantage cloisonner, dans la conduite de l'enquête, les différents milieux ou les différentes scènes d'observation[145]. Les leçons apprises à Cali ont sans doute influencé notre manière d'aborder les terrains suivants, notamment à Medellin et Rio, où justement nous avons concentré notre enquête sur les institutions, dans une démarche plus *top-down* et moins proche des mouvements sociaux. Dans les deux cas et surtout à Rio, ce choix se justifiait aussi au regard du lien étroit

[143] En particulier Adriana Gerônimo, Dona Fatima et son fils Viola, que nous remercions chaleureusement pour leur confiance et leur gentillesse.

[144] Par le chercheur Hernando Uribe Castro, de l'UAO, dont nous tenons également à remercier pour ses précieuses indications et la qualité de son enquête, que nous avons beaucoup mobilisée et citée dans la thèse.

[145] C'est d'ailleurs aussi dans le cadre du cas du Jarillón que nous avons frôlé « l'enclicage », pour reprendre un concept développé par Olivier de Sardan : un enquêté de la communauté de Samanes del Cauca a publié sans nous prévenir une photographie de nous sur ses réseaux, qui aurait pu nous fermer une partie de l'accès au terrain (notamment aux directeurs du PJ). (Voir Annexe 7 – a. Figure 33 et Figure 34.) Avant cet épisode, il avait à plusieurs reprises tenté de nous présenter aux autres habitants comme une « docteure internationale » venue expressément pour les aider et les défendre. Nous avions été contrainte plusieurs fois à le reprendre et de clarifier notre statut et nos intentions devant nos interlocuteurs. Sur l'enclicage, lire : Jean-Pierre Olivier de Sardan , « La politique du terrain », *Enquête*, n°1, 1995, p. 71-109

entre académie et mobilisations sociales, dans le domaine urbain (en sociologie, anthropologie et planification urbaine principalement) et d'une présence assez forte de la voix des leaders sociaux, habitants et représentants des divers mouvements dans les débats et travaux que nous fréquentions[146].

Dans les quatre villes, l'influence des normes, des outils, des institutions, des prix, des financements et autres paramètres liés à l'international a évidemment constitué une question centrale, même si nous avons pris le parti de ne pas réduire notre ethnographie à une perspective strictement internationaliste. Redoutant les limitations d'une approche « prédéterminée » par notre question de recherche, qui nous aurait peut-être empêchée d'accéder à une vision d'ensemble et à des circulations d'idées ou de personnes plus ténues, nous avons abordé le terrain dans une démarche plutôt ouverte et large. Ainsi ne nous sommes-nous pas bornée à étudier seulement les politiques locales ou nationales « internationalisées », mais bien toutes celles qui nous semblaient pouvoir dialoguer avec les thématiques de la pauvreté urbaine, de l'habitat précaire, de l'insécurité foncière, etc. Nous n'avons pas hésité non plus à pénétrer au cœur d'institutions ou de programmes assez périphériques par rapport à nos centres d'intérêt, lorsque ceux-ci pouvaient nous servir de porte d'entrée, soit pour accéder aux enquêtés soit pour mieux saisir les dynamiques et les rouages de la gouvernance locale.

L'observation participante à la mairie de Cali

C'est d'ailleurs une telle démarche qui a guidé notre choix d'effectuer une observation participante à Cali, au sein de l'entité municipale en charge des questions de logement social et habitat (SVSH, sigle en espagnol). Notre terrain physique dans cette institution, a globalement coïncidé avec nos dates de séjour à Cali, du 8 août au 5 novembre. Toutefois, nous avions déjà commencé à participer à distance à l'élaboration du *Plan Maestro* de Vivienda (Master Plan de logement) – du moins à sa première version – depuis le mois de janvier de la même année. Nous avions répondu à un appel à stagiaires lancé au tout début de la préparation de ce plan par Sindy et Andrés, les deux *contratistes*[147] en charge du projet et qui nous était parvenu tout à fait par

[146] Le contact avec certains leaders sociaux de favelas avait même été quelque peu déstabilisant pour nous : très habitué.es à fréquenter des chercheur.ses (ce qui n'était pas le cas des personnes que nous rencontrions en Colombie), certain.es s'étaient proposé.es de nous aider à « construire ensemble » notre recherche, dans une démarche pleine de bonnes intentions mais qui en même temps bousculait notre pratique de la recherche et mettait en péril notre indépendance. (D'autant que la perception de notre âge paraissait jouer encore une fois en notre défaveur : nous étions assez clairement « la petite française débutante » qu'il fallait prendre par la main et guider). À un moment où nous cherchions seulement à collecter des données de manière exploratoire et inductive, ces invitations nous avaient quelque peu effrayée et nous avions préféré les décliner, sachant aussi que notre perspective internationaliste et d'analyse de politiques différaient assez du type de travaux sociologiques ou anthropologiques *sur* les favelas auxquels ces leaders pouvaient être habitués. Nous espérons malgré tout que la conclusion du doctorat nous donnera l'occasion de socialiser notre travail auprès de ces personnes et de mouvements sociaux ou organisations de base, curieuse de connaître leur avis sur nos résultats et approche.

[147] En Colombie, on appelle ainsi les employés municipaux qui n'ont pas le statut de fonctionnaires.

hasard, au travers d'anciens réseaux de l'Université de notre *intercambio*. Les échanges virtuels et présentiels (nous avons rencontré Andrés en Malaisie, au FUM de Kuala Lumpur) que nous avions pu avoir avec l'équipe nous avaient permis de cerner, avant notre arrivée sur place, les grands enjeux du projet. À notre arrivée sur place en août 2018, cependant, l'équipe avait été entièrement remodelée : les autres étudiants-stagiaires avaient terminé leur mission, ainsi qu'Andrés, parti pour d'autres horizons[148]. Des « anciens », ne restait plus que Sindy, la sociologue. En revanche, le *Plan Maestro* (PM) semblait avoir gagné de l'importance dans la hiérarchie des projets de la SVSH, puisque près de six personnes avaient été engagés pour le mener à bien[149]. Les employés et fonctionnaires locaux bénéficiaient en outre de l'appui de trois experts de l'antenne bogotanaise d'ONU-habitat[150], venus en renfort du projet, suite à l'obtention d'un partenariat du PM avec ONU-Habitat, dont nous avions d'ailleurs accompagné (à ses débuts seulement) la création.

Pendant la quasi-totalité des trois mois que nous avons passés à Cali, nous avons pu évoluer au sein de l'équipe et participer à ses activités quotidiennes. Installée dans ses locaux (un *open space* assez étroit, situé au 3e étage du bâtiment du DAGMA, qui hébergeait la SVSH) nous étions intégrée aux réunions de l'équipe et mise à contribution pour certaines tâches (réalisation d'entretiens, étude sur les perspectives de coopération internationale, contributions à la réflexion sur les quartiers informels etc.). Depuis ce poste d'observation, nous avons pu étudier de près l'évolution de la préparation du PM, en échangeant au jour-le-jour avec ses principaux concepteurs et protagonistes. Mais nous avons également eu accès à d'autres entités et équipes au sein de la SVSH, notamment à la SMIL *(Secretaria de mejoramiento integral y legalizacion*), installée dans une salle voisine et chargée de la mise en œuvre de la politique d'amélioration intégrale de quartiers.

Profitant de l'emplacement stratégique de la SVSH et de la flexibilité associée à notre statut – nous n'étions pas rémunérée et avions dès le départ indiqué nos objectifs personnels de recherche – nous avons également pu disposer de notre temps pour réaliser des entretiens dans les autres départements de la mairie (relativement tous situés dans le même quartier) et participer à divers événements parallèles. Dans l'ensemble, notre affiliation – très informelle, à la vérité[151] – avec la SVSH a donc plutôt favorisé l'accès aux enquêtés et aux données, même si, principalement en raison de rivalités inter-institutionnelles à l'intérieur de la mairie, nous

[148] Justement à ONU-habitat Bogota. Après avoir effectué la médiation entre la SVSH et cette agence, en Colombie mais aussi lors du FUM, il avait lui-même été recruté. Une trajectoire d'internationalisation assez intéressante, à laquelle nous avions assisté de très près puisque nous accompagnions Andrés dans ses démarches lors du FUM.
[149] Dont une seule fonctionnaire, la cheffe d'équipe. Les autres employé.es étaient soumis.es à des contrats à durée déterminée de six mois renouvelables, une situation assez précaire qui durait depuis plusieurs années, pour la plupart d'entre eux ou elles.
[150] Rodrigo Carrascal, German Quevedo et Fredy Vega, avec qui nous avons réalisé divers entretiens informels.
[151] Voir en annexe le document certifiant notre statut de « stagiaire ».

avons parfois dû taire nos liens avec cette institution, ou nous en désolidariser. Dans ces situations, nous pouvions heureusement compter sur toute une palette d'identités possibles qui correspondaient le plus souvent aux différentes facettes de notre personnalité et aux perceptions que les locaux pouvaient avoir de nous (chercheuse, étudiante, expatriée française, colombienne d'adoption…). Nous endossions ces « identités » de manière sélective et ponctuelle, en fonction des attentes des enquêté.es ou de l'impression de sérieux, d'innocence, de proximité ou au contraire de distance que nous souhaitions créer. Corollaire de ce que certains auteurs ont appelé la « multi-positionnalité » [152] du chercheur ou de la chercheuse, ce jeu de rôle nous a en quelque sorte accompagnée tout au long de nos terrains, que nous nous y soyons prêtée volontairement, en adaptant notre niveau de langage, notre habillement etc. ou qu'il nous ait été imposé par d'autres[153].

Une semaine au Forum Urbain Mondial de Kuala Lumpur

Outre cette observation participante et les quatre principales « escales » que nous avons effectuées entre la Colombie et le Brésil, une étape importante de l'ethnographie s'est aussi jouée en Malaisie. Car si une partie de la question de recherche impliquait d'aller enquêter sur les « effets » concrets de l'internationalisation sur des politiques publiques ancrées dans des territoires déterminés, l'autre renvoyait au contraire à une infinité « d'arènes » à analyser pour comprendre cette internationalisation. Sur ce dernier point, certains auteurs du courant de la sociologie des relations internationales ont apporté de précieuses contributions, qui nous ont permis de clarifier notre approche méthodologique. Pour marquer la spécificité de terrains internationaux, réalisés par exemple au siège des organisations ciblées, au sein d'événements ponctuels, ou même à divers endroits et moments, Régine Bendix a eu recours à la notion de « site »[154]. Cette notion est importante en ce qu'elle marque justement la distinction par rapport aux ethnographies classiques, ancrées dans un ou plusieurs « lieu(x) » aisément identifiables. Quand la géographie ne fait plus sens, devant l'éparpillement des acteurs et des instances de la production normative et de décisions, l'ethnographie sur « site » rétablit un rapport au terrain plus cohérent, où le chercheur ne s'immerge plus tant dans un lieu ou un territoire que dans un réseau d'interactions.

Dans notre cas, nous avions identifié en amont du projet de thèse une conférence internationale d'une semaine, organisée par ONU-Habitat, que nous entendions considérer comme un « site » d'observation et d'où nous espérions qu'il serait possible de pénétrer (ou d'entrevoir) une « arène » de débat multilatéral autour de notre objet. Notre premier séjour de

---

[152] Pour une lecture critique de cette multi-positionnalité, lire l'article : Kathy Dodworth, « 'A real African woman!' Multipositionality and its effects in the field », *Ethnography*, Vol. 22, n°2, 2021, p. 164–183

[153] Voir dans une note précédente. Voir aussi la capture d'écran en annexe.

[154] R. Bendix, « Une salle, plusieurs sites », *art. cit.*

terrain, en février 2018, nous a ainsi conduite à nous rendre en Malaisie, à Kuala Lumpur, où se déroulait le neuvième Forum urbain mondial d'ONU-Habitat (FUM). La coïncidence de cet événement avec le début de notre travail constituait pour nous l'opportunité de prendre la température des débats internationaux en lien avec notre sujet, mais aussi de nouer contact avec tout un ensemble de personnes, impliquées dans les politiques ou les institutions que nous avions à traiter. Si dans un premier temps nous conservions l'illusion de pouvoir enrichir notre connaissance sur le plan technique, nous n'avons pas tardé à nous rendre compte que le contenu des conférences, workshops et assemblées du programme du Forum n'allaient guère apporter à notre recherche. En revanche, l'identification des panélistes de ces événements a été essentielle pour nous orienter entre les potentiels contacts d'intérêt, dans la marée humaine de cette conférence, où se pressaient pas moins de 22 000 personnes. Le réseau des experts français, que nous avait préalablement ouvert une chercheuse rencontrée à Paris, nous a aussi permis d'accéder à des enquêté.es travaillant pour des organisations pertinentes dans notre domaine. L'accueil assez chaleureux de nos compatriotes (curieux vis-à-vis de notre recherche) s'est d'ailleurs révélé important du point de vue personnel et de notre gestion de ce que Goffman désigne comme « la présentation de soi ». Non content de servir de lieu de repli stratégique dans nos incessantes (et fatigantes) pérégrinations, le Pavillon français[155] nous a aussi fourni des alliés « physiques », dans un univers extrêmement codifié et proche de la *Société de Cour*[156], où s'afficher accompagnée ou saluant d'autres participants de la conférence semblait essentiel pour acquérir une forme de crédit aux yeux d'autrui[157]. La fréquentation de plusieurs colombiens, dont nos séjours prolongés dans leur pays faisaient aussi des (quasi) compatriotes, avait aussi rempli cette fonction (et même plus encore, au regard du statut prestigieux ou du capital social important de certains d'entre eux). Malgré ces stratégies et la maîtrise de plusieurs langues, qui nous permettait de nous adresser aux enquêté.es dans leur langue d'origine, nous avons été exposée à de nombreux refus et revers, ainsi que des techniques d'évitement plus ou moins dissimulées. De manière générale, les agendas surchargés des participant.es rendaient quasi impraticable la réalisation d'entretiens poussés. Et si nous n'avons eu que des échanges assez courts, ne dépassant que rarement les vingt minutes, la prise de contact avec certain.es expert.es a au moins permis de réaliser des entretiens par la suite, ou de retrouver les personnes sur les réseaux et par ce biais, d'accéder à d'autres personnes ou informations pertinentes.

[155] Car la France, comme d'autres États ou organisations, avait son propre stand, dans le Forum.
[156] Norbert Elias, *La Société de Cour*, Paris, Calmann-Lévy, 1974
[157] Surtout au regard de la perception de notre âge : car non content de paraître nous-même plus jeune que notre âge réel, nous étions de fait plus jeune que la moyenne des autres participants. Cette différence nous renvoyait quasi-automatiquement à un statut inférieur ou du moins peu prestigieux : dans cet univers grouillant de ministres, de directeurs, d'experts et autres célébrités (souvent masculines), nous n'étions clairement pas identifiée comme un potentiel « contact utile » par les adeptes du « réseautage ».

L'expérience de ce FUM nous a en tout cas fait prendre conscience de deux choses, étroitement liées : d'un côté, des difficultés associées à la réalisation d'ethnographies internationales et plus encore « évènementielles » (inscrites dans un temps limité) et de l'autre, du fait que les « échecs » essuyés sur le site, par rapport aux objectifs d'enquête fixés initialement, n'étaient en réalité qu'assez secondaires, au regard du type de contribution que ce genre de terrain pouvait en fin de compte apporter. Avec du recul en effet, les données primaires d'entretien que nous avons obtenu lors de cette conférence nous ont peu servi, ou bien très ponctuellement, dans la thèse. En revanche, l'expérience d'une semaine à courir (littéralement) d'un expert à l'autre et à se faufiler entre les groupes lors des cocktails pour se rapprocher de nos « cibles » nous a permis de percevoir avec une certaine acuité les jeux de rôle assumés par ces individus et le type de relations (hiérarchiques et rapports de force, notamment) existant entre eux. Ces observations, dont le sens et la teneur se sont pleinement révélés *a posteriori*, dans la phase de reprise et d'analyse des données, nous ont permis de mieux saisir la nature des interactions entre les différents acteurs institutionnels et les canaux de la circulation des idées. Notre expérience à Kuala Lumpur a aussi été fondamentale pour envisager, dans toute sa complexité, la dimension réticulaire du débat sur l'urbain. Nous y avons approché pour la première fois cet objet aux frontières mouvantes, poreuses, que nous avons désigné comme « la communauté urbaine » et qui correspond plus généralement au monde social d'experts, chercheurs, militants, dirigeants ou fonctionnaires locaux etc. gravitant autour du débat international sur l'urbain.

L'envers du décor : les entraves et limites *matérielles* de l'enquête

Eût égard à la distance par rapport à notre base parisienne et au coût financier, temporel et environnemental lié aux déplacements entre ces différentes parties du globe, nous avions opté, au départ, pour tenter de réaliser d'une traite l'ensemble du travail ethnographique en Amérique latine. Celui-ci devait se concentrer sur la période courant d'août 2018 à janvier 2020, autrement dit sur toute la deuxième et une partie de la troisième année de doctorat. Cette contrainte, qui par hasard a aussi permis à notre recherche d'éviter de pâtir trop lourdement de la pandémie, a néanmoins entraîné des conséquences sur notre manière d'appréhender le terrain. Privée de la possibilité d'effectuer des « pauses réflexives » entre les séjours, nous n'avons pas toujours eu la possibilité de prendre du recul sur notre pratique et d'identifier de possibles manques, oublis ou biais dans la collecte de données. Certaines limites ou incertitudes en lien avec nos stratégies d'enquête se sont ainsi révélées *a posteriori*, sans qu'il ait été possible pour nous d'y remédier à travers la réalisation de séjours ultérieurs.

Par ailleurs, l'enchaînement de quatre séjours dans des villes différentes a représenté un véritable défi, non pas seulement intellectuel mais aussi en termes de logistique et de capacités personnelles d'adaptation. Chaque nouveau séjour s'accompagnait ainsi de son lot de difficultés administratives et d'impératifs « matériels » tels que : obtenir un visa ou adapter la durée de nos séjours aux règles migratoires en vigueur, trouver un logement, de préférence central et abordable[158], apprendre à se repérer dans le système de transport public local, se familiariser avec les « consignes de sécurité » élémentaires pour assurer le bon déroulement de notre vie sur place... En parallèle, nous devions aussi composer avec à chaque fois de nouvelles conditions culturelles, sociales et linguistiques, qui venaient, dans certains cas, avec leur lot de surprises et d'imprévus. À notre arrivée à Rio par exemple (en janvier 2019), la ville commençait déjà à se préparer pour le Carnaval, dont on nous avait dit pourtant qu'il ne devait avoir lieu que fin février : c'était sans compter sur une phase de préparation de près de deux mois, qui pour tout le monde à Rio allait de soi (!). Pendant toute cette période (qui s'était encore un peu prolongée après le Carnaval), notre terrain avait été paralysé : les institutions paraissaient vides, les gens, souvent partis en vacances, ne répondaient pas à nos sollicitations d'entretiens… Nous avions malgré tout pu prendre notre parti de cet intermède forcé, qui nous avait permis de découvrir notre laboratoire de rattachement, l'IESP, et surtout de faire nos premiers pas en portugais[159]. La gestion de toutes ces questions pratiques et d'adaptation[160] explique en tout cas que nous n'ayons pas réussi[161] ou pas tenté de nous rendre dans les capitales brésilienne et colombienne pour y réaliser des ethnographies plus poussées au sein des institutions nationales ou fédérales. Malgré ces limites, la possibilité de nous rendre dans les villes d'étude, de nous immerger dans chaque contexte et d'en vivre le quotidien a véritablement été une chance, d'une part dans notre trajectoire personnelle et d'autre part pour la qualité de notre enquête. Certaines des difficultés auxquelles nous avons été confrontée étaient d'ailleurs révélatrices de phénomènes plus généraux et notamment de dysfonctionnements dans le système urbain, que nous n'aurions peut-être pas saisis dans une approche distante et purement « littéraire » des cas : cherté des loyers, insécurité, problèmes de

[158] À Cali et à Rio nous étions heureusement logée de manière stable et confortable, dans des colocations. À Medellin en revanche, la personne qui devait nous héberger nous avait fait faux bond au moment de notre arrivée. Nous étant, dans un premier mouvement, redirigée vers une auberge de jeunesse que nous connaissions, située dans le Poblado, nous y étions finalement restée et avions négocié la « gratuité » de notre séjour contre un travail de réceptionniste, effectué trois nuits par semaine. À Fortaleza, nous avons « testé » plusieurs locations Airbnb dans des quartiers différents, ce qui nous a permis du moins de connaître diverses ambiances de la ville.

[159] Une langue que nous n'avions jamais eu l'occasion d'apprendre *institutionnellement*, contrairement à l'espagnol, et que nous avons dû apprendre « sur le tas », débutant par le classique *portugnol*. Mais nous avons rapidement pris nos marques et avons pu réaliser l'intégralité du terrain brésilien en portugais « *do Brasil* ».

[160] Notre séjour à Rio a aussi été ponctué de phases plus ou moins prolongées d'alitement, notre système immunitaire ayant été assez visiblement dérouté par ce séjour au Brésil – nos intoxications, virus etc. à répétition étaient devenues un véritable sujet de recherche dans la colocation où nous demeurions.

[161] Voir note précédente sur notre tentative avortée de séjour à Bogota.

mobilité… Vivre tout cela « *en carne propia* »[162], pour reprendre une expression idiomatique, a aussi donné de la substance, de la *chair* à nos réflexions, en alimentant les observations de recherche par notre propre vécu sur place.

Plan de la thèse

Au terme de cette longue enquête, enracinée dans l'ethnographie mais qui s'est ramifiée bien au-delà des terrains, dans les réseaux sociaux et même la littérature grise, nous nous sommes donc plongée dans l'analyse de nos données pour tenter de comprendre comment l'internationalisation de la question des bidonvilles avait (ou non) affecté l'action publique dans ce domaine, depuis le début du XXe siècle et jusqu'à la période récente, en Colombie et au Brésil et plus particulièrement dans le contexte des cas d'étude : Cali, Medellin, Rio de Janeiro et Fortaleza.

Dans la droite ligne d'une démarche socio-historique, intéressée par la reconstitution de « trajectoires » et la mise au jour de « configurations », notre raisonnement s'est construit dans une perspective chrono-, ou plutôt généalogique[163]. Le propos s'est structuré autour de deux parties, elles-mêmes subdivisées en deux chapitres, chaque chapitre coïncidant avec une période particulière et plus ou moins étendue de la trajectoire d'internationalisation de la question des bidonvilles. À quelques enjambements près, le découpage *analytique* entre les deux parties principales reproduit d'ailleurs le découpage *chronologique* entre les deux siècles sur lesquels déborde notre bornage.

La première partie, qui correspond à l'étape « historique » de la recherche, court en effet sur toute la durée du XXe siècle. Nous y analysons les débuts de la trajectoire d'internationalisation de la question des villes, de l'émergence et de la formulation de celle-ci comme « question », à sa mise à l'agenda, cette fois plutôt comme problème public et enjeu global. Le titre du premier chapitre peut sembler assez déroutant : « de l'internationalisation d'une problématique locale à son appropriation par les acteurs publics locaux ». Il montre pourtant que c'est d'abord par les acteurs internationaux que la question des bidonvilles acquiert un statut, une existence, qui lui permet de se consolider et de gagner de l'importance aux yeux des acteurs domestiques, d'abord nationaux[164] puis, de plus en plus, municipaux (voire

[162] Littéralement « dans notre propre chair », en espagnol.

[163] La différence entre ces deux notions résidant dans leur rapport à la notion de filiation : alors que la chronologie impose un ordre temporel non questionnable, la généalogie s'attache aux étapes suggérées ou fixées par l'objet qu'elle vise.

[164] À une époque où les gouvernements municipaux ne jouissent que de prérogatives réduites et d'une légitimité démocratique assez faible, leurs représentants n'étant généralement pas élus mais nommés, au niveau des instances régionales.

estaduaux, dans le cas du Brésil). Le chapitre 2, qui dialogue étroitement avec les transformations du multilatéralisme et de la coopération internationale pour le développement, se focalise sur les évolutions de la trajectoire de l'objet, depuis les années 1990 jusqu'aux débuts du second millénaire, période qui correspond aussi à un moment de grands changements institutionnels dans nos deux pays. Ce chapitre analyse les recompositions du champ de l'assistance aux bidonvilles au prisme de l'émergence du paradigme de développement durable qui voit le jour sur la scène multilatérale et de l'entrée en scène concomitante de nouveaux acteurs-clé du débat sur l'urbain. Il tente aussi de mesurer l'impact de ces bouleversements sur la gestion locale, dans un va-et-vient constant entre le constat d'une pénétration des idées, pratiques et acteurs internationaux au niveau local et celui d'une promotion, par les acteurs locaux, de leurs idées, pratiques et problématiques à l'international.

La seconde partie de la thèse s'étend du début des années 2000 jusqu'à l'année 2020. Elle couvre en cela des événements, phénomènes, programmes, etc., contemporains ou quasi-contemporains de nos terrains ; elle fait aussi davantage appel à l'empirie. Tirant toujours le fil généalogique, nous y étudions différentes configurations, qui se forment ou s'ébauchent seulement autour de la question des bidonvilles, en analysant les velléités de cadrage et de recadrage du « problème », aux échelles locale, nationale et internationale. Nous proposons en cela une analyse plus poussée des va-et-vient entre les activités (normatives, de dialogue multilatéral, de coopération technique, etc.) menées à l'international et la conduite des politiques visant les quartiers précaires et/ou leurs habitants au niveau local. Le chapitre 3, à cheval sur les années 2000 et 2010, fait quelque peu figure d'exception dans l'économie générale de la thèse, dans la mesure où il ne se concentre pas tant sur un moment précis de la trajectoire que sur la diffusion d'un ensemble d'idées et de pratiques, liées au projet de néolibéralisation[165]. Après avoir fait ses premières armes dans les années 1980 et 1990, celui-ci connaît en effet son heure de gloire dans les années 2000 : depuis l'international, mais aussi à travers une promotion active dans certaines de nos villes d'étude. Les gouvernements successifs s'essaient en effet à de grands « modèles » de développement, dans lesquels les populations à faibles revenus peinent à trouver leur place. Même les gouvernements nationaux y vont de leur contribution : voulant reprendre le contrôle d'une pauvreté urbaine galopante, tout en stimulant leur attractivité économique, ils voient cependant leurs objectifs sociaux se heurter aux contradictions de leurs méthodes d'action et des intérêts associés à leurs interventions, en particulier dans le cadre de partenariats publics-privés avec le secteur de la construction civile. Le chapitre 4 enfin, s'intéresse aux efforts déployés à l'échelle multilatérale dans les années 2010 pour élaborer un cadre de développement plus pérenne et surtout capable de dialoguer avec les politiques locales. Nous analysons l'impact de ces mobilisations

[165] Il n'échappe pas pourtant à l'ordre chronologico-généalogique, puisque, malgré des ramifications plus lointaines, la plupart des initiatives étudiées restent situées sur la période du tournant des années 2010.

collectives sur l'appréhension de la thématique des bidonvilles, à l'international, mais surtout dans la sphère domestique. La présentation détaillée d'instantanés de la gestion locale dans chacune des quatre villes d'étude nous permet de mettre les avancées du dialogue multilatéral à l'épreuve de la pratique et de repérer aussi les tendances récentes dans les politiques locales et internationales. Ces dernières ouvrent à leur tour de nouvelles pistes de réflexion sur la formation des paradigmes et leurs conséquences, futures et même déjà visibles, sur le traitement des bidonvilles. En conclusion nous dressons un bilan critique sur l'impact de l'internationalisation sur le traitement de la question des bidonvilles et proposons des pistes d'amélioration pour des approches publiques et de coopération plus efficaces et compréhensives.

PARTIE I - La trajectoire de la question des « bidonvilles » : le rôle de l'international dans la mise à l'agenda d'un nouveau problème public en Colombie et au Brésil

Chapitre 1 - De l'internationalisation d'une problématique locale à son appropriation par les acteurs publics locaux

A- La genèse d'un problème social local, national… et internationalisé

a) Apparition des bidonvilles dans les pays d'étude et premières réactions gouvernementales

i) Des racines internationalisées de l'exclusion urbaine en Amérique latine

Le terme bidonville a été forgé dans les années 1920, en contexte colonial. Il aurait été employé au départ au Maroc[166], pour désigner des habitations construites à partir de matériaux disparates et de récupération, à la périphérie de Casablanca. Il en viendra progressivement à évoquer le lieu caractérisé par de telles constructions, par extension et sans doute par association avec le mot anglais « *slum* ». Celui-ci serait apparu bien plus tôt, dès la seconde moitié du XIXe siècle, pour parler des quartiers pauvres et « malfamés » de l'East-End londonien[167]. Le terme possédait une connotation clairement péjorative, puisqu'il renvoyait autant aux mauvaises conditions de logement qu'aux pratiques présumées déviantes et criminelles des habitants. En français, il a tout d'abord été traduit par le mot « taudis », qui depuis le Moyen âge, servait à désigner un type d'abri peu solide et misérable. Dans le langage familier, celui-ci était également employé pour souligner l'insalubrité ou le caractère désordonné d'un logement, ou même seulement d'une pièce. Mais cette connotation péjorative n'empêchera pas le « taudis » de proliférer en France durant les Trente Glorieuses, car à cette période les taudis se multiplient, aux abords de Paris[168]. Après la Seconde Guerre Mondiale, la construction des taudis s'accélère encore et devient un véritable problème public. Or, avec l'arrivée de migrants dans ces quartiers insalubres, le « taudis » se transforme, dans la perception des autorités et des médias : sous l'influence du contexte colonial, il se change peu à peu « bidonville »[169], si bien que dans le

[166] Raffaele Cattedra, « bidonville », C. Topalov et al., *L'aventure des mots de la ville, op. cit,* p. 125-131
[167] Christian Topalov, « slum », *art. cit.*
[168] Lire à ce sujet : Marie-Claude Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2016
[169] *ibid.*

langage courant, les deux termes deviennent interchangeables, ou du moins synonymes. Il est important de noter en tout cas que pour le bidonville comme pour le *slum*, le recours au néologisme a, en son temps, permis de surmonter la confrontation à des phénomènes urbains « visibles » et perçus comme inquiétants, par l'opinion publique. Dans les deux cas, l'apparition dans la langue de ces expressions nouvelles semble avoir coïncidé avec des moments de grands bouleversements sociaux et économiques, qui ont eux-mêmes précipité la croissance et l'expansion des villes.

Du côté de l'Amérique latine, des transformations comparables ont surgi au début du XXe siècle, moment où le processus d'urbanisation s'est véritablement enclenché, là-aussi avec son lot de difficultés. De la même manière, on a vu germer d'un bout à l'autre du sous-continent une terminologie abondante pour désigner les zones résidentielles auto-produites qui « poussaient » en périphérie des villes : *pueblos jovenes, ranchos, colonias populares, barriadas, comunas, favelas, comunidades*… Une des appellations qui a prospéré dans la région et que l'on retrouve aussi bien en langue espagnole que portugaise est le terme « invasion ». À Cali, en Colombie, il est encore très présent dans le langage courant des habitants et même dans celui du personnel administratif et politique de la ville[170]. S'il a l'avantage d'être relativement transparent – les habitants auraient « envahi » des terres ne leur appartenant pas – il ne rend pas justice à la complexité des processus qui ont conduit les populations à recourir à cette solution. Il invisibilise notamment le rôle des gouvernements et les stratégies perverses qui ont gouverné la planification des villes depuis l'arrivée des colons en Amérique Latine. Nous allons nous efforcer dans ce qui suit de retracer les origines de la formation des premiers bidonvilles.

Dans un article intitulé « *Latin American informal urbanism: Contexts, concepts and contributions* », l'urbaniste Priscilla Connolly montre que les processus conduisant à l'apparition des premiers quartiers informels en marge des villes prennent racine jusque dans la période coloniale[171]. La conquête Espagnole, sur laquelle elle concentre son étude, s'est en effet accompagnée, dans les territoires colonisés, de la fondation (ou refondation[172]) d'un grand nombre de villes. En étudiant, à travers l'analyse de plans et documents d'époque, l'organisation spatiale et urbanistique de celles-ci, Connolly met le doigt sur des stratégies de ségrégation sociale et raciale déployées par les colons vis-à-vis des peuples colonisés. Elle indique que dans le schéma classique, le centre des villes était réservé à l'élite coloniale, alors que les individus d'un rang social inférieur étaient relégués à la périphérie, assignés à des

[170] Cf terrain Cali 2018
[171] Priscilla Connolly, « Latin American Informal Urbanism: Contexts, Concepts and Contributions with specific reference to Mexico », Felipe HERNÁNDEZ, Axel BECERRA (dir.), *Marginal Urbanisms. Informal and formal development in cities of Latin America*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2017, p. 22-47
[172] De nombreuses cités avaient en effet été fondées, entièrement ou partiellement, par les civilisations indigènes présentes avant l'arrivée des colons, notamment les Incas.

anneaux concentriques plus ou moins distants selon leur statut. Les indigènes étaient les plus excentrés : en vertu de la loi espagnole, ils n'étaient pas autorisés à vivre dans l'enceinte des villes. Une telle exclusion leur permettait cependant d'échapper à la régulation morale et urbanistique qui avait cours *intra-muros* : ils conservaient leurs modes de vie et de logement traditionnels. Un tel système peut sembler paradoxal, au premier abord ; d'autant qu'au XVIe siècle, l'état du savoir urbanistique permettait déjà aux colonisateurs espagnols de modeler le patron des nouvelles villes selon leurs vues, c'est-à-dire, en l'occurrence, de manière à préserver l'ordre colonial. En réalité, l'informalité qui régnait dans les espaces de vie des indigènes et des dominés n'était pas tant permise qu'entretenue : elle contribuait, en maintenant ces populations dans le domaine de l'informel, à « légitimiser la ségrégation de la périphérie désordonnée par rapport au centre formel de l'élite »[173]. Le désordre de cette périphérie alimentait donc le mythe de la « non-civilisation » de ses habitants, renforçant du même coup les structures de domination de la société coloniale. Selon l'auteur, cet « apartheid légal »[174] n'aurait jamais complètement pris fin, les dynamiques coloniales d'exclusion demeurant inscrites jusqu'à aujourd'hui dans le patron urbanistique des grandes villes latino-américaines.

Cet argument se vérifie d'ailleurs très bien dans la toponymie de Fortaleza, au Brésil, la ville étant cerclée d'agglomérations plus petites[175], qui portent quasiment toutes des noms indigènes (Caucaia, Maracanau, Mirambé…). L'origine de ces villes périphériques remonte effectivement à l'époque coloniale, au moment où la région du Ceará était sous domination hollandaise ; Fortaleza n'était encore qu'une modeste bourgade, gardée par un Fort militaire. Or, au XVIIIe siècle, les armées hollandaises se sont lancées dans l'exploration et la déforestation du sertão,[176] où vivaient de nombreuses communautés indigènes. Défaites par les occupants, ces communautés ont été déplacées et « parquées » dans des villages, en périphérie du bourg. Plus tard, et surtout après la guerre de Sécession qui a conduit au déplacement de la production de coton du Sud des États Unis vers le Nord du Brésil (enrichissant au passage les propriétaires terriens du Ceará) le bourg de Fortaleza s'est converti en un espace stratégique pour l'exportation. Les riches « fazendeiros » ont donc quitté leurs grandes propriétés du sertão pour s'y installer, suivis par leurs domestiques. Poussées par les dures sécheresses, les populations du sertão (anciens esclaves, petits paysans etc.) ont également commencé à affluer. Pour l'urbaniste Renato Pequeno, la ville telle qu'on la connait aujourd'hui s'est constituée à

[173] *Ibid.*, p. 28
[174] *Ibid.*
[175] Comparables aux villes de « banlieue » en France.
[176] Vaste étendue naturelle de climat aride dans la région nordeste du Brésil, qui s'étale sur les territoires de plusieurs états fédérés, dont le Ceará.

ce moment-là, de manière « *ad hoc* » et sous la pression des flux migratoires. Elle porte ainsi, jusque dans ses origines, la marque de la *favelisation*[177].

En Colombie comme au Brésil, l'indépendance par rapport à la domination coloniale européenne a été proclamée au début du XIXe siècle. L'esclavage a été aboli officiellement en 1850 pour l'une et 1888 pour l'autre, mais il a longtemps continué à être pratiqué sous des formes plus ou moins dissimulées, que ce soit dans le travail domestique ou dans l'exploitation minière et agricole. Dans les deux pays, la persistance de la mentalité esclavagiste et des structures de domination raciales héritées du temps colonial vont avoir un impact important et durable sur la formation des quartiers informels. Plusieurs zones d'occupation irrégulière puisent leurs origines dans des flux migratoires générés par des révoltes, fuites ou émancipations d'esclaves. C'est notamment le cas de la *ladera* occidentale de Cali, correspondant aujourd'hui à la Comuna 20 et plus connue sous le nom de « Siloé ». Le peuplement de cette colline en bordure de la ville aurait été initié par l'arrivée d'anciens esclaves[178], échappés des mines d'or du département de Caldas. Découvrant des gisements de charbon, les nouveaux venus auraient d'ailleurs profité de leur expérience pour reprendre, à leur compte cette fois, l'exploitation minière.

D'autres facteurs permettent évidemment d'expliquer les mouvements importants de populations rurales en direction des villes : des raisons climatiques et économiques, comme on l'a montré avec le cas de Fortaleza, mais aussi politiques. En effet, si une fois libérés de la domination coloniale, la Colombie et le Brésil se sont dotés de Constitutions républicaines, les deux pays vont tous les deux connaître des troubles importants, liés à des épisodes dictatoriaux, guerres civiles et autres affrontements violents. En Colombie les troubles politiques de cette époque découlent des affrontements violents entre libéraux et conservateurs. Pour reprendre l'expression de Daniel Bourdon, ceux-ci s'effectuent souvent « par paysans interposés »[179] : ils entrainent des expropriations en masse dans les milieux ruraux, qui à leur tour, contraignent les populations dépossédées de leurs terres à se diriger vers les villes, en quête d'un nouveau gagne-pain. Au Brésil, l'emploi du terme « favela » pour désigner les ensembles d'habitations informelles sur les reliefs de la ville découlerait indirectement de la révolte des Canudos[180], un conflit qui a eu pour théâtre les vastes étendues désertiques du sertão, dans le nordeste du pays. En 1897, les soldats de la République, envoyés combattre l'ennemi et revenus victorieux à la

[177] Nous paraphrasons les propos ce chercheur. Source : Entretien avec Renato Pequeno

[178] Ces informations ont été collectées et sauvegardées grâce aux efforts d'un de nos enquêtés, leader social du quartier, et à l'origine de la création du Musée Populaire de Siloé.

[179] Bourdon Daniel, « Colombie : Les programmes de logements à développement progressif », *Les Annales de la recherche urbaine*, N°33 « La ville et ses logements », 1987, p. 52

[180] Mauricio de Almeida Abreu, Gérard Le Clerre, « Reconstruire une histoire oubliée. Origine et expansion initiale des favelas de Rio de Janeiro », *Genèses*, 16, 1994, p. 45-68

capitale – qui est alors Rio de Janeiro – se voient céder des terrains sur le Morro da Providência, pour y bâtir leurs habitations. Ils découvrent sur cette colline un arbuste caractéristique du sertão – dont ils reviennent – du nom de « favela ». Par synecdoque, le *morro* a été baptisé suivant le nom de l'arbuste, devenant « Morro da Favela ». Avec le temps, il s'est raccourci en « Favela » et le terme s'est peu à peu généralisé aux autres collines occupées de la ville. Car les soldats n'ont pas été les premiers habitants de « favelas » à Rio : avant leur arrivée, Providencia, mais aussi d'autres *morros* de la ville avaient déjà été occupés par des individus provenant des classes sociales les plus modestes[181]. Véhiculé par la presse et bientôt adopté par les pouvoirs publics, le terme favela s'est en tout cas imposé, durant les années 1920, comme la manière de désigner les colonies de peuplement installées sur les collines de la ville.

Mais dans les deux pays, les flux migratoires vers les villes s'accélèrent surtout à partir des années 1940, avec l'introduction du modèle économique d'industrialisation par substitution des importations. En Colombie comme au Brésil, les années d'après-guerre marquent ainsi un véritable tournant au niveau économique. Les centres urbains, qui se dotent de grandes fabriques et de nouvelles industries, deviennent de véritables pôles d'attraction : sous leur influence, les mouvements de populations s'accentuent et se convertissent en un véritable exode rural à la fin de la décennie. Toutefois, les municipalités colombiennes et brésiliennes ne semblent pas toujours prêtes ni disposées à recevoir un tel afflux de nouveaux habitants. Nombre de ces individus sont issus de milieux ruraux et ne disposent pas des ressources suffisantes à l'obtention de logements réguliers *intra-muros*. Les prix pratiqués sur les marchés foncier et immobilier, mais aussi leur statut social ou racial les excluent de la ville formelle. Ils s'installent donc « *extramuros* »[182] en périphérie, sur des terrains désoccupés. Ceux-ci présentent parfois des caractéristiques topographiques qui les rendent impropres à la construction : une pente raide comme à Siloé et sur les *morros* de Rio de Janeiro, ou encore la présence de marécages, comme à Aguablanca (Cali). Pourtant, leur proximité avec les centres-villes ou les zones industrielles fait d'eux des espaces stratégiques aux yeux des futurs ouvriers, employés domestiques, etc. Les nouveaux venus s'y installent dans des habitations de fortune, construites à la hâte, avec les matériaux disponibles, c'est-à-dire trouvés sur place. Les autorités locales, dans un premier temps, les laissent faire, voire les encouragent : comme on l'a observé avec le cas du logement des soldats à Rio, cette urbanisation « spontanée » offre une solution peu couteuse au déficit habitationnel. Elle sert, par ailleurs, les intérêts clientélistes des élites

[181] *Ibid.*, p. 51
[182] À cette époque à Medellin, les quartiers informels qui se forment en périphérie sont couramment désignés par l'expression « quartiers extramuros ». Voir : Gloria Inés Naranjo, Martha Inés Villa, *Entre luces y sombras. Medellín: espacio y políticas urbanas*, Medellín, Corporación Región, 1997

dirigeantes, ainsi que leur aspiration à reproduire ou maintenir les structures de domination sociale et raciale héritées de l'époque coloniale[183].

ii) Face à la croissance des quartiers précaires : des gouvernements hostiles mais complices

À Cali, l'urbanisation informelle du quartier de Siloé se poursuit : les premiers habitants sont bientôt rejoints par d'autres familles de migrants, dont beaucoup de victimes de déplacements forcés, fuyant la violence et les expropriations. Mais la ville s'étire également vers le nord : l'industrialisation a conduit à l'implantation de grandes entreprises à Yumbo, une municipalité voisine, créant un véritable appel d'air pour les populations ouvrières. De nombreuses familles viennent donc s'installer sur les « *laderas* » désoccupées du nord de Cali, à cheval sur la zone frontalière entre les deux communes. Un nouveau quartier voit bientôt le jour, entièrement issu de l'urbanisation informelle, le fameux[184] *Terron Colorado*. D'autres espaces périphériques de la ville commencent également à être occupés, notamment la partie orientale. Dans les années 1940 et 1950, la ville voit arriver d'importantes vagues migratoires de la région Pacifique du pays. D'appartenance ethnique afro-colombienne, ces nouveaux *Caleños* possèdent une culture spécifique, caractérisée par un ensemble de rites et de traditions qu'ils entendent perpétuer dans leur nouvel environnement. Habitués à la proximité de l'eau, océan ou rivières, ainsi qu'à des climats chauds et humides, ils élisent domicile dans la partie Est de la ville, dont la topographie se rapproche quelque peu de leurs territoires d'origine. Bordée à l'Est par le Rio Cauca, cette zone plane demeurait jusqu'alors à l'écart de la ville formelle à cause de sa nature marécageuse et fortement inondable ; elle constituait à l'origine une réserve agricole[185]. Au fil des installations, elle allait pourtant se transformer, à l'instar de Siloé, en un immense district, composé aujourd'hui de pas moins de quatre *comunas* et connu sous le nom de Aguablanca.

La répartition différenciée des arrivants entre les deux « côtés » de Cali est intéressante à noter ici, d'autant qu'elle a durablement marqué leur identité. À Siloé en effet, après la première vague d'arrivées du début du siècle, le peuplement se fait plutôt sur une base d'anciens

---

[183] P. Connolly, « Latin American Informal Urbanism », *art. cit.* Lire également, pour la Colombie : William Ospina, *Pa' que se acabe la vaina*, Planeta, Bogota, 2011. Et Manuel Uribe, *La Nación Vetada. Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*, Bogotá D.C, Universidad Externado de Colombia, 2013. Pour le Brésil, lire : Francisco de Oliveira, *Crítica à razao dualista. O Ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2003

[184] Lors de notre premier séjour à Cali, en 2014, ce quartier était stigmatisé un espace dangereux et violent. En même temps, il faisait l'objet d'une attention internationale, avec des programmes sociaux et culturels d'ONG telles que Un Techo para mi pais (Techo).

[185] Le chercheur Hernando Uribe est à l'origine de nombreux travaux sur l'histoire de cette zone. Il a étudié le passage d'un sol rural à un sol urbain dans cette partie de Cali, dans l'ouvrage : Hernando Uribe Castro, German Alaya Osorio, Carmen Jimena Holguín, *Ciudad desbordada : asentamientos informales en Santiago de Cali*, Cali, Universidad Autonoma de Occidente, 2017

paysans, souvent d'ascendance indigène et provenant de climats plus frais, parfois de plateaux. À l'inverse des communautés du Pacifique, ces populations préfèrent les hauteurs ventées de la *ladera* aux chaleurs parfois étouffantes des marécages et du reste de la ville. Les nouveaux venus, souvent issus de milieux ruraux et habitués à travailler la terre, n'ont évidemment que de faibles notions d'architecture et construisent leurs habitations à partir des matériaux qu'ils trouvent sur place (bois, terre), sur un terrain en pente raide, peu propice à la construction. Évidemment, de telles habitations se caractérisent par une grande vulnérabilité aux aléas climatiques mais aussi sismiques, Cali se situant sur une zone sismique à haut risque. Du fait de l'activité minière, le sol de la colline était aussi perforé de galeries et donc sujet à des effondrements. On retrouve dans les archives de la presse *caleña* des années 1950 la mention de plusieurs éboulements et glissements de terrain meurtriers. Mais dans le jargon local, Siloé demeure une « invasion » : les habitants se sont établis sur des terres désoccupées, sans détenir de titres de propriété, ni de licence de construction. Pour cela, ils n'ont pas non plus accès aux services publics de la ville formelle : l'eau, le système de voirie, les égouts et plus tard, l'électricité, quand ils existent, sont auto-construits, auto-gérés ou détournés clandestinement des circuits formels de distribution.

En septembre 2018, pendant notre terrain à Cali, une équipe de chercheurs et de membres de la communauté a mis la main sur une série de photos d'époque, en noir et blanc. En voyant l'une d'elles, un habitant de la commune s'est montré particulièrement ému. Le cliché montrait un petit cortège d'enfants précédés par quelques adultes, portant une caisse, au-dessus de leurs têtes. L'habitant a expliqué qu'il s'agissait de l'enterrement d'un enfant, mort de diarrhées après avoir ingéré une eau contaminée. En cause : une décharge à ciel ouvert, beaucoup trop proche des habitations. De nombreux individus, parmi les plus vulnérables, auraient été victimes de l'insalubrité durant cette période[186]. Les journaux d'époque font état de certaines de ces tragédies : mortalité infantile, épidémies, glissements de terrains meurtriers… Si ces situations semblaient relativement connues, les autorités municipales de Cali et de la plupart des villes latinoaméricaines se muraient néanmoins dans une attitude de « laissez-faire », vis-à-vis des quartiers précaires auto-produits, se contentant seulement quelques « descentes » policières, au motif de troubles à l'ordre public[187].

À Rio de Janeiro, alors capitale du Brésil, les problèmes sanitaires se sont toutefois posés plus tôt et de manière bien plus aiguë qu'à Cali. Ils ont même été, dans une certaine mesure, à l'origine de la croissance de l'urbanisation informelle. Il faut dire que dans la première moitié du XXe siècle, la ville connaît une démographie extrêmement forte : dans les années 1900, elle

[186] Entretien informel avec David Gomez. Terrain à Cali, 2018.
[187] Dont on retrouve aussi la trace dans la presse d'époque : la médiatisation (même discrète) de ces interventions contribuait souvent à alimenter le stigmate envers les habitants d'« invasions ».

compte déjà près de 800 000[188] habitants (contre 24 000 à Cali) et passe la barre des 2 millions dans les années 1950 (Cali compte un peu moins de 300 000 habitants en 1951). En réalité, dès la fin du XIXe siècle, le gouvernement fédéral brésilien décide de prendre des mesures pour pallier les épidémies qui ravagent la ville. Il lance un programme d'éradication des logements collectifs, les « *cortiços* », souvent insalubres et perçus comme de potentiels foyers de contagion. Or, ces *cortiços* constituent la base de l'habitat ouvrier : détruit en 1893, le plus important de la ville, « Cabeça de Porco », abritait plus de 2000 personnes[189]. Cette politique d'éradication va donc contribuer à approfondir le déficit de logement à Rio. Comme on l'a souligné un peu plus tôt, des formes inédites d'habitat populaire s'étaient également constituées, à la même époque, sur les flancs de certaines collines. Avec la destruction des *cortiços*, les installations informelles se multiplient : en 1901 le *Jornal do Comercio* parle de l'apparition, sur le Morro de Santo Antonio, d'un « nouveau quartier construit sans permis ni autorisation des autorités municipales et sur des terrains du gouvernement […], regroupant un total de 150 cabanes […] et 632 habitants. »[190]. Leur éradication sera annoncée peu après par les autorités municipales. Mais le problème habitationnel s'aggrave encore dans les années suivantes, avec les nombreuses démolitions de maisons entrainées par la réforme urbaine du maire Pereira Passos, entre 1903 et 1906 et l'augmentation des prix du marché immobilier. Ainsi, la ville connaît-elle, à partir des années 1910, un véritable processus de « favelisation », les classes populaires n'ayant plus d'autres choix que celui de se loger sur les flancs des collines. Toutefois, si certaines favelas se constituent pièce par pièce à partir de matériaux de récupération et au rythme de l'arrivée de nouveaux occupants, d'autres surgissent quasiment en bloc, comme des ensembles très denses de logements en dur. Ces dernières ne sont ni plus ni moins qu'une recomposition des anciens *cortiços* ; elles sont d'ailleurs souvent le fait de leurs propriétaires, qui reprennent leurs activités locatives afin de maintenir leurs rentes[191].

Après l'éradication de Santo Antonio, le gouvernement et la mairie, dépassés par l'ampleur de la croissance urbaine, semblent adopter une posture de tolérance vis-à-vis des favelas dans leur ensemble. Leur irrégularité est pourtant régulièrement pointée du doigt par la presse : les critiques et la stigmatisation vont bon train, dans la société carioca. Ces espaces sont systématiquement assimilés à l'insalubrité et au crime, d'autant que leur topographie et leur densité les rend quasiment impénétrables pour les forces de police. En cela, bien que situées « dans » la ville formelle, les favelas semblent échapper à la régulation des institutions officielles. Tout se passe comme si elles étaient régies par un ordre interne spécifique, perçu à

[188] Données de l'IBGE, l'Institut brésilien en charge de la collecte et l'analyse des statistiques. En Colombie, les statistiques sont données par le DANE.
[189] M. de Almeida Abreu, G. Le Clerre, « Reconstruire une histoire oubliée », *art. cit.*, p. 50
[190] Source : *Jornal do Commercio*, 14/10/1901 d'après : *Ibid.*, p. 52
[191] Rafael Soares Gonçalves, « Le marché de la location informelle dans les favelas de Rio de Janeiro et sa régularisation dans une perspective historique », *Revue Tiers Monde*, vol. 206, N°. 2, 2011, p. 21-36.

l'extérieur comme un « désordre » : on retrouve bien la configuration des villes coloniales telle que la décrivait Connolly. La parution du Code de Construction de 1937 officialise leur illégalité, mais les pénalités censées s'appliquer aux favelados et aux propriétaires des terrains occupés ne seront, dans les premiers temps, pas appliquées[192]. Pour l'historien Rafael Soares Gonçalves, ce document marque au contraire la première reconnaissance juridique[193] des favelas. Celle-ci sera d'ailleurs renforcée en 1948 par leur premier recensement dans le District Fédéral et bientôt, à partir de 1950, par l'entrée de la catégorie « favela » dans l'ensemble des recensement nationaux.

De la même manière, à Cali dans les années 1950, un code urbanistique vient réglementer les usages du sol, le découpage des différentes zones (zonification) et les normes de construction[194]. Le Bureau de la Planification Municipale voit le jour dans la foulée. Pourtant, la production habitationnelle « spontanée » se poursuit, irrégulière mais tacitement tolérée. Comme c'était le cas à Rio, notamment avec les anciens propriétaires de *cortiços,* certains individus profitent d'ailleurs de cette situation ambigüe pour s'enrichir, souvent aux dépens des plus pauvres. Au Nord-Ouest de la ville, des « urbanisateurs pirates » vendent des lots sans services à prix cassés, attirant ainsi de nombreuses familles… sur des terrains qui sont en réalité inondables et impropres à la construction. C'est là une pratique très commune, à cette époque[195] : à Medellin, elle aurait constitué un des moteurs de l'expansion de la ville. Dans les années 1950 en effet, alors que la pression populaire sur le logement est à son comble dans la capitale Antioqueña, des propriétaires (réguliers ou envahisseurs) de terrains agricoles en périphérie de la ville se livrent eux-mêmes au parcellement de leurs terres, qu'ils vendent ensuite comme des lots urbanisables. Les lots achetés sont évidemment irréguliers : leurs propriétaires ne possèdent pas les licences et autorisations requises pour y permettre la construction d'unités habitationnelles. Ils sont pourtant bel et bien vendus, mais à bas coût et souvent à crédit. Les acheteurs sont en général des familles de faibles revenus, qui n'ont pas accès aux logements du marché formel. Dans un ouvrage consacré à ces questions, la sociologue Françoise Coupé invite à voir dans la naissance de l'urbanisation pirate « un produit logique du système politique et social, de la conjoncture historique et du marché de la terre urbaine » [196], un simple ajustement de l'offre à la demande des milieux populaires. À Medellin, de vastes secteurs de la ville se seraient formées sur la base de l'urbanisation pirate – aussi désignée par

---

[192] *Ibid.,* p. 26
[193] *Ibid.*
[194] Susana Jiménez Correa, *La arquitectura de Cali. Valoración histórica*, Cali : Universidad de San Buenaventura : Editorial Bonaventuriana, 2009, p. 187
[195] Elle est conceptualisée à partir des années 1970 par Rakesh Mohan : Rakesh Mohan, *Understanding the Developing Metropolis : Lessons from the city sudy of Bogota and Cali, Colombia*, New York, 1994
[196] Françoise Coupé, « La gestión del riesgo en el Valle de Aburrá : una larga historia », *Gestion y Ambiente* Vol 14, N° 2, Agosto de 2011, p. 5

les termes de « fragmentation » et « subdivision illégale » – notamment les communes 3 (Manrique) et 8 (Villa Hermosa)[197].

Ainsi, dans les années 1940 et 1950, les autorités municipales des deux pays de notre étude adoptent-elles une posture plutôt permissive face l'urbanisation auto-produite. Incapables de pourvoir à la demande exponentielle de logement, elles semblent voir dans l'occupation irrégulière (spontanée ou pirate) une solution provisoire au problème, un « moindre mal » dont elles prennent finalement leur parti. Évidemment, un tel consentement demeure implicite : la face visible de l'iceberg est celle du rejet de ces espaces et de leur stigmatisation par la presse. Cette situation instaure, néanmoins, un vide juridique autour de la condition des quartiers issus de cette occupation, qui précarise encore davantage les couches les plus vulnérables de la population.

iii) L'éradication s'institutionnalise comme réponse publique privilégiée face à l'urbanisation informelle

Si la Colombie et le Brésil semblent présenter, jusque-là, des trajectoires similaires, il convient toutefois de souligner que l'implication et la force d'initiative des acteurs publics cariocas demeure tout de même plus marquée. Ceci s'explique par la taille de Rio de Janeiro et surtout son statut de capitale : mieux dotée en ressources, la ville se caractérise également par une sorte de double gouvernance, les autorités municipales cohabitant avec le gouvernement fédéral. C'est d'ailleurs ce dernier qui est à l'origine des toutes premières mesures sanitaires, prises au début du XXe siècle à l'encontre des *cortiços*. Sous l'impulsion du régime populiste du Président Getulio Vargas, le gouvernement fédéral intervient à nouveau sur les questions urbaines dans les années 1940. Il se lance en effet dans un vaste projet de lutte contre la favelisation, dont la première étape consiste à reloger les habitants de plusieurs favelas dans d'immenses parcs prolétaires provisoires, construits pour l'occasion. Selon l'historien Gonçalves « ce projet a déplacé environ 4 000 *favelados* (…), pour les installer dans des logements précaires en bois, dans le but de réhabiliter sur place les favelas d'origine »[198]. Cette réhabilitation n'a pourtant jamais eu lieu. Non seulement les parcs sont restés en place, mais ils se sont même dégradés « à tel point que le recensement national de 1950 considérait déjà officiellement le Parc prolétaire n◦1 comme une favela quelconque. » Ce type d'initiative inconsistante, voire contre-productive, est assez répandu dans la gestion urbaine de cette époque. Car bien qu'en termes d'impact, de tels projets ne contribuent qu'à précariser davantage les classes populaires, ils sont souvent associés à des intérêts particuliers et des

[197] Carlos Alberto Torres Tovar, *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009, p. 132
[198] R. Soares Gonçalves, « Le marché de la location informelle », *art. cit.*, p. 27

logiques clientélistes. Concernant les programmes de favelas, l'enjeu électoral est généralement double : en raison de leur surpeuplement, ces espaces constituent de véritables viviers d'électeurs aux yeux des politiciens. Pour obtenir les voix de ces populations, certains ne lésinent pas sur les promesses, qu'il s'agisse de travaux d'aménagement, de relogements massifs ou même de régularisation. En même temps, l'annonce de mesures de relogement des habitants de favelas est aussi susceptible de séduire les classes aisées, gênés par le voisinage des « squatters » ou « envahisseurs ». Au regard de ces enjeux, les époques de fin de mandats politiques ou de campagnes électorales font donc régulièrement resurgir dans le débat public la thématique des quartiers irréguliers… que l'on s'empresse d'enterrer, passée la date des élections. Ces pratiques clientélistes éclairent en tout cas la maladresse et l'inconsistance des mesures prises dans la première moitié du XXe siècle pour répondre au phénomène de l'urbanisation informelle.

Dans le même registre mais un peu plus tard, vers 1960, des œuvres de contrôle des inondations sont entreprises à Cali, dans la partie orientale de la ville. Au départ, ces œuvres devaient permettre de revaloriser les terrains inondables (mais très fertiles) en y rendant possible la culture de produits tels que la canne à sucre ou le cacao. Avec le temps et la pression exercée par l'explosion du déficit de logement, le dénommé « Projet Aguablanca » va toutefois connaitre des mutations assez profondes[199]. Sans que la conduite générale des opérations en soit véritablement affectée, ses finalités agricoles d'origine se changent ainsi peu à peu en objectifs d'urbanisation. Les travaux commencent sous l'impulsion de la CVC[200], une entité autonome responsable de la gestion des territoires situés en dehors du périmètre municipal et chargée tout particulièrement des questions hydriques, relatives au capricieux Rio Cauca. Entre 1960 et 1985, cette corporation travaille notamment à la construction d'une immense digue sur toute la bordure du fleuve, pour contenir ses crues hivernales. Avec la participation d'Emcali[201], une autre entité autonome formée à partir de la fusion des grandes entreprises de services publics, près de 5600 hectares sont assainis et habilités à la construction. C'est une véritable aubaine pour une ville cerclée de montagnes et surtout, au bord de la saturation. Mais la demande de logement est telle à Cali que les nouveaux terrains sont rapidement submergés. Dans les premiers temps, des coopératives privées de logement sont créées, qui donnent naissance à de nouveaux quartiers, à destination des classes moyennes et basses[202]. L'agence nationale de logement participe elle-même à la construction de certaines zones résidentielles. Dans son rapport de gestion l'époque, la CVC se targue d'avoir rendu possible l'installation de près de

199 Entretien avec Hernando Uribe Castro.
200 *Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca*
201 Établissement Public des Entreprises Municipales de Cali, organe municipal autonome, créée par décret municipal (Acuerdo 50 del 1° de noviembre 1961) sur la base du groupe déjà existant des Entreprises Municipales.
202 S. Jiménez Correa, *La arquitectura de Cali, op. cit*,. p. 127

40 000 familles dans le district d'Aguablanca[203]. L'historien Edgar Benitez, qui rapporte ce chiffre, souligne néanmoins que les grands travaux réalisés dans le cadre de ce projet ont ouvert la porte à une expansion incontrôlée de la ville. En l'absence d'une planification claire et d'un contrôle effectif de la part des autorités locales, l'urbanisation pirate va en effet gagner du terrain sur la production formelle de logements et faire grandir l'informalité dans la zone orientale. Aidées par des entrepreneurs privés, des populations à faibles revenus occupent les terrains les plus excentrés, dépourvus d'accès aux services publics. C'est particulièrement le cas des communautés afro-colombiennes, issues de la migration depuis la région Pacifique, qui investissent les zones reculées, proches du fleuve et de la digue en construction.

Dans cette course à l'occupation, les entreprises publiques municipales elles-mêmes vont se livrer à des pratiques pirates d'urbanisation. Au niveau de ce qui constitue aujourd'hui la zone du Jarillón, des quartiers entiers se construisent sur des terrains irréguliers, catégorisés comme impropres à la construction[204]. Les habitants de ces espaces ont longtemps été considérés à Cali comme des « envahisseurs », des occupants clandestins. Aux yeux de la loi, les terrains sur lesquels ils sont installés sont situés en dehors de la zone légale urbanisable : ils n'auraient pas dû être utilisés pour le logement de particuliers. Pourtant, peu de temps avant notre arrivée sur le terrain, en 2018, les travaux du chercheur Hernando Uribe Castro ont permis de faire resurgir des titres tout à fait formels (faute d'être véritablement légaux), attestant de la vente des terrains aux habitants par un urbanisateur pirate assez inattendu : la CVC elle-même. Ces documents montrent comment certains terrains ont été vendus sous forme de lots individuels, dépourvus de services mais assez clairement délimités, pour un usage évidemment résidentiel[205]. Qu'il se soit agi, à l'époque, de l'initiative frauduleuse d'un ou plusieurs fonctionnaires, ou d'une corruption plus généralisée au sein de la CVC, l'exemple est en tout cas loin d'être un cas isolé. L'informalité dominante a ainsi permis de couvrir toutes sortes de pratiques mafieuses, de la part d'acteurs privés mais aussi d'entités et de personnalités publiques. Sans même entrer dans le détail d'un cas particulier, on aurait pu tout simplement évoquer l'attitude ambigüe des entreprises de services vis-à-vis des « invasions » et autres quartiers irréguliers. Jouissant d'un statut d'autonomie par rapport aux administrations municipales, ces sociétés ont souvent été précurseurs, dans l'établissement d'un contact avec les communautés des zones issues de l'urbanisation auto-produite. Dans de nombreuses situations, des groupes comme Emcali (ou EPM, à Medellin) ont pris l'initiative d'entrer dans

[203] Edgar Vasquez Benitez, *Historia de Cali en el siglo 20: sociedad, economía, cultura y espacio*, Santiago de Cali, 2001, p. 275

[204] H. Uribe Castro, G. Alaya Osorio, C. J. Holguín, *Ciudad desbordada*, *op. cit.*

[205] Ces titres ont été mobilisés en audience, devant la Commission des Droits de l'homme du Sénat de la République colombienne. Ils ont été employés au service de la défense des communautés, menacées et victimes d'expulsion dans le cadre du processus de délogement du *Plan Jarillón*, un projet d'aménagement urbain dans la zone du Jarillón. Nous avons pu assister à cette audience publique aux côtés des habitants et leaders sociaux du quartier Samanes del Cauca, durant notre terrain, en 2018.

ces quartiers et d'y effectuer des travaux, afin de les relier à des services publics souvent payants, tels que l'accès à l'électricité, aux télécommunications… De telles initiatives ont parfois marqué un premier pas vers la reconnaissance et l'intégration de ces quartiers à l'économie de la ville[206]. Mais pour les entreprises de services, qu'elles soient publiques, privées ou mixtes, elles ont surtout permis de gagner de nouveaux clients et d'accroître leur profit. Le statut d'« irrégularité » des quartiers permettait d'ailleurs à ces sociétés de proposer à leurs habitants des services d'une qualité moindre, sans que ceux-ci soient en mesure de s'en plaindre auprès des autorités[207].

Les divers exemples présentés dans cette section mettent en évidence des formes non plus seulement de tolérance mais bien de complicité des acteurs publics et des élites gouvernantes vis-à-vis des phénomènes d'urbanisation informelle de la première moitié du XXe siècle. À bien des égards, la prolifération de l'habitat auto-produit a pu servir les intérêts de la classe dirigeante et des élites économiques de cette époque. Les pratiques que nous avons décrites ici sont emblématiques de la posture des gouvernements de nos cas d'étude à t_0, c'est-à-dire *avant* l'internationalisation de la problématique des bidonvilles, que nous allons analyser dans la section suivante. Toutefois, comme on a tenté de le démontrer, de telles pratiques – ainsi que les conceptions sur lesquelles elles se fondent – découlent en réalité d'un premier, ou *proto*-épisode d'internationalisation, qui n'est autre que la colonisation européenne.

b) Premières influences internationales

À partir du milieu des années 1950, de nombreuses villes colombiennes et brésiliennes commencent à s'équiper en infrastructures de logement, notamment pour tenter de réduire le déficit habitationnel. Dans les deux pays, la solution adoptée est celle des « *conjuntos* »[208]. Qu'ils se présentent sous forme verticale (immeubles multi-familiaux de plusieurs étages) ou comme une multitude « d'unités types » de plain-pied, ou d'à peine quelques étages, régulièrement alignées sur de vastes terrains en périphérie, ces *conjuntos* ont généralement été pensés sur le modèle des Grands Ensembles français[209]. À cette époque, la circulation des idées est en effet très forte dans le domaine de l'urbanisme : entre 1928 et la fin des années 1950, près de dix Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM) ont lieu, qui se tiennent

---

[206] Hernando Uribe Castro, « Los asentamientos ilegales en Colombia: las contradicciones de la economía-mundo capitalista en la sociedad global », *Latinoamerica*, vol. 53, n°2, 2011, p. 191
[207] Entretiens informels avec les habitants du Jarillón.
[208] Le terme est utilisé en portugais et en espagnol, avec une prononciation cependant différente. En réalité, on emploie plus souvent le terme « *condominios* » en Colombie, mais nous avons privilégié un terme susceptible de s'appliquer à nos deux cas d'étude.
[209] L'influence européenne est telle, à cette époque, que c'est Le Corbusier en personne qui se charge de préparer le Plan Pilote de Bogota (Colombie) en 1950.

dans différentes villes d'Europe. Ces réunions prestigieuses sont l'occasion pour les grandes figures de l'architecture de se connaître, d'échanger et de diffuser leurs concepts dans le monde entier. Plusieurs participants emblématiques des CIAM seront d'ailleurs invités à jouer un rôle clé dans la planification et à la réorganisation de villes latinoaméricaines telles que Bogota (Le Corbusier, dès 1949) ou Medellin (José Luis Sert, Paul Lester Weiner à partir de 1948[210]). Originaires pour la plupart de « pays développés » et du Nord, ces experts internationaux ne sont pourtant pas étrangers à la question du logement populaire informel telle qu'elle se pose en Amérique Latine. Nombre d'entre eux ont en effet été confrontés à la situation des bidonvilles dans les pays en développement, notamment au Maroc. Au début des années 1950, la ville de Casablanca est d'ailleurs le siège de plusieurs expérimentations, notamment les travaux des architectes Michel Ecochard[211] et de George Candilis. S'inspirant de travaux antérieurs russes et des fameuses cités de Le Corbusier, ceux-ci conçoivent des immeubles optimisés en termes d'espace, destinés à reloger le plus grand nombre possible d'habitants de bidonvilles. Ces nouveaux types de logements, dits en « nid d'abeille », sont mis à l'honneur lors du CIAM de 1953 à Aix-en-Provence et rencontrent un franc succès. Leur écho parvient jusqu'à l'autre rive de l'océan Atlantique, où le modèle des *conjuntos* commence à séduire les élites dirigeantes.

Par la standardisation des logements et la réduction au maximum de l'espace à vivre des familles, les concepteurs de ces édifices entendent maximiser leur capacité et leur rentabilité. Cette nouvelle forme d'habitat se destine en général aux classes moyennes-basses, dont les revenus demeurent très modestes. L'arrivée de telles transformations dans le paysage urbain et sur le marché du logement est en grande partie liée à l'entrée en scène de nouveaux acteurs clé des politiques habitationnelles : les entités financières et de crédit. En Colombie, les constructions massives de nouvelles unités sont en grande partie financées par l'Institut de Crédit Territorial (ICT), créé à l'origine pour l'habitat rural, mais qui élargit son champ d'intervention aux questions urbaines en 1942. Un des premiers programmes menés par l'institut s'intitule « Logement ouvrier et quartiers populaires modèle »[212] (1942-1950) ; il conduit notamment à la création des quartiers Quironga et Muzu à Bogota, dans les années 1950-1951. De nombreux espaces seront urbanisés par l'ICT sur le même modèle, tout au long des années 1950 et 1960 en Colombie, nous aurons l'occasion d'y revenir.

---

[210] Représentants de l'agence états-unienne Town Planning Associates, tous deux participeront également à la réorganisation de Bogota, à partir de 1950.

[211] On attribue à celui-ci le développement de la « trame urbaine », un concept qui inspirera la méthodologie de « sites and services » que l'on mentionnera plus tard dans la thèse.

[212] En espagnol : « Vivienda Obrera y Barrios Populares Modelo ». Source : Jorge V. Ramírez Nieto, « Instituto de Crédito Territorial (ICT) », *Credencial Historia*, No. 349, enero 2019. https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-349/instituto-de-credito-territorial-ict, dernière consultation le 19/07/2022

Dans de nombreux cas, et plus fréquemment encore au Brésil, les *conjuntos* se convertissent en une solution de relogement pour les populations victimes des expulsions gouvernementales et des mesures d'éradication de favelas. Dans des villes comme Rio ou Fortaleza, un renversement s'opère, et le délogement des *favelados* devient même une fin en soi de la production de logement standardisé. Les élites dirigeantes y voient en effet l'occasion de récupérer les terrains centraux occupés depuis plusieurs décennies par l'urbanisation informelle… et qui entre temps ont acquis une grande valeur sur le marché foncier. L'histoire du projet pilote de la *Cruzada São Sebastião*, un grand ensemble dont la construction débute en 1955, en est illustrative. Situées aux abords d'un des quartiers les plus riches de Rio, Leblon, les hautes tours de la Cruzada devaient permettre d'accueillir les habitants des favelas voisines – notamment le *morro* de la Praia do Pinto – et de leur offrir un logement régulier et décent. La Cruzada São Sebastian était à l'origine une organisation religieuse et l'idée du projet émanait d'une de ses figures de proues, l'évêque Dom Helder Câmara, figure engagée dans la lutte contre la précarité urbaine[213]. Ce projet avait évidemment séduit les autorités de Rio – fédérales, en l'occurrence – puisqu'il s'agissait, à terme, d'éradiquer des favelas situées en zone « riche » et donc de récupérer des terres à forte valeur foncière. Les habitants de favelas[214] telles que la fameuse Praia do Pinto ont ainsi été invités, à partir de 1957, à abandonner le *morro* pour venir s'installer dans les appartements de la Cruzada, le plus souvent de manière gracieuse et en tant que nouveaux propriétaires. D'après le témoignage d'un habitant de la Cruzada[215], un important travail de sensibilisation porte-à-porte aurait été effectué en amont par des équipes de communicateurs sociaux ou de bénévoles de l'Église catholique. Toutefois, l'adhésion des « favelados » n'aurait pas toujours été obtenue : certains individus auraient refusé catégoriquement de quitter la favela, d'autres n'auraient déménagé que sous la contrainte ou la pression des autorités. En outre, beaucoup ne se seraient jamais adaptés à ce nouveau mode de vie et auraient préféré retourner en favela. Dans les années 1960, le succès de l'entreprise semblait donc mitigé : de vastes secteurs des *morros* environnants avaient été désoccupés, mais d'autres persistaient. Un mouvement de résistance civile s'était d'ailleurs organisé, porté par les habitants de la favela qui s'étaient opposés à la politique de délogement. En 1969, un mystérieux incendie a ravagé la favela Praia du Pinto, scellant du même coup le sort de ses derniers habitants : il ne leur restait plus d'autre alternative que celle de se déplacer, ou d'accepter les appartements de la Cruzada. Les origines de l'incendie sont demeurées inconnues jusqu'à aujourd'hui. On sait toutefois qu'après ces tragiques évènements, le *morro* a été complètement éradiqué et aplani, pour permettre l'installation d'infrastructures luxueuses, destinées à des populations très aisées, à l'image du reste du quartier. Au cours des entretiens,

[213] Celui-ci s'était donné pour objectif de mettre un terme à l'existence des favelas à Rio.
[214] Des familles issues d'autres secteurs de la ville auraient elles aussi pu accéder à certaines unités.
[215] Entretien avec Rafael Soares Gonçalves et un des premiers habitants de la Cruzada.

plusieurs enquêtés – non seulement des habitants de la Cruzada ou du quartier, mais aussi des chercheurs et des fonctionnaires de la mairie[216] – nous ont fait part de leurs suspicions, à l'égard de la possible responsabilité des autorités dans cet incendie. Si cette hypothèse ne peut à ce jour être confirmée[217], elle nous éclaire en tout cas sur les mentalités (présumées) des acteurs publics de l'époque.

Au Brésil et légèrement plus tard en Colombie, les logiques foncières gagnent de l'importance dans la première moitié du siècle ; elles deviennent bientôt de véritables vecteurs de l'action publique. Dans de nombreux cas, l'adoption du modèle des grands ensembles et la production du logement standardisé servent ces logiques, ainsi que les intérêts financiers des élites économiques et politiques. Les condominiums destinés aux classes populaires, généralement peu rentables, sont construits en périphérie, là où la terre coûte moins cher. Parallèlement, dans le centre des villes, la planification urbaine et les grandes réformes qui s'ensuivent sont sans pitié pour l'habitat populaire : des zones d'urbanisation informelle (et même parfois des maisons « régulières ») sont sacrifiées au nom de « l'intérêt général ». L'expression n'est d'ailleurs pas à prendre au pied de la lettre, puisque cet intérêt général-là ne comprend pas le sort des habitants d'« invasions ». Très souvent issus, comme on l'a montré, de migrations, ces individus continuent à être considérés comme des étrangers, même quand ils sont installés depuis plusieurs générations. Au Brésil, à Rio, plusieurs auteurs rapportent qu'un plan d'éradication de favelas de la fin des années 1940 prévoyait de renvoyer les habitants dans leurs États d'origine[218].

Jusqu'aux années 1970, les autorités agissent donc envers ces populations de manière complètement instrumentale : tant qu'elles ne gênent pas, on se contente de les laisser faire, on ne s'intéresse à elles qu'en période électorale ou quand on a besoin des terres qu'elles occupent. L'éradication est alors la principale modalité d'intervention : les habitants sont expulsés de chez eux, quelquefois relogés dans des appartements de condominiums, souvent laissés sans dédommagement ni solution alternative de logement. Dans ce cas, ils sont contraints de migrer vers une autre zone d'urbanisation informelle où ils doivent reconstruire un logement et repartir à zéro. Chassées des centres-villes, où la pression du marché sur la terre est la plus forte, les populations ouvrières et les familles les plus modestes se redistribuent en périphérie, suivant des logiques de ségrégation socio-spatiale qui ne contribuent qu'à renforcer leur précarité. Dans toute l'Amérique latine, l'impressionnante croissance urbaine de la première moitié du XXe siècle s'accompagne d'un creusement des inégalités. La pauvreté s'aggrave sur l'ensemble du

---

[216] Entretiens divers.
[217] Certains auteurs ne semblent pourtant pas en douter : cf J. Perlman, *The Myth of Marginality, op. cit.*
[218] Rosana Denaldi, *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*, Tese de Doutorado orientada por. Ermínia T. M. Maricato, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003, p. 13

continent et s'étale désormais aux yeux de tous, sur le pourtour des villes. Si les décideurs locaux et nationaux paraissent s'en accommoder, comme on l'a observé dans nos cas d'étude colombiens et brésiliens, l'ampleur du phénomène va pourtant attirer l'attention d'autres acteurs dès le début des années 1950. La période d'après-guerre marque en effet l'ouverture d'un nouveau conflit planétaire, la Guerre froide, qui va avoir de fortes répercussions sur les systèmes politiques latino-américains… et sur la gestion des problématiques de logement.

c) Quand la question des bidonvilles rencontre la politique extérieure états-unienne

i) La question du logement au cœur de la stratégie de containment

Pour contrer la montée en puissance de leur rivale, l'URSS, les États-Unis mettent au point leur stratégie de *containment.* Afin d'empêcher la progression du communisme en Europe, le Secrétaire d'État de l'époque a l'idée d'un vaste programme d'assistance financière, auquel il prête son nom : le Plan Marshall. Mais la menace soviétique est partout et les États-Unis entendent bien protéger leurs arrières en sécurisant leur propre continent. En 1948, s'inspirant sans doute de la doctrine Monroe, le même George Marshall réunit à Bogota la Neuvième Conférence Internationale des États Américains, qui marque la création de l'Organisation des États d'Amérique (OEA). La charte de l'organisation invite les États membres (dont la Colombie et le Brésil font partie) à œuvrer pour la paix et la coopération sur le continent – autrement dit, à ne pas tomber dans le camp communiste. Premier garde-fou politique pour les États-Unis, la création de l'OEA va également marquer un pas en avant dans la participation internationale à la gestion des problématiques urbaines en Amérique latine.

La charte constitutive de l'organisation est en effet complétée par une Déclaration des droits et devoirs de l'homme, qui garantit aux peuples américains un certain nombre de droits, dont certains s'inspirent clairement des valeurs états-uniennes de l'époque. Ainsi, l'article 23 sur le droit de « posséder une propriété privée qui assure les besoins essentiels d'une vie décente et qui aide à maintenir la dignité des individus et de la maison »[219] n'est-il pas sans rappeler l'un des grands principes de la politique de Truman, présent dans le *Fair Deal* et surtout dans le *Housing Act* de 1949. À cette époque, les politiques habitationnelles constituent un des axes clé de la stratégie domestique états-unienne : de nombreuses mesures sont adoptées en matière de construction de logements publics, d'éradication de bidonvilles, ou encore de promotion de

[219] « Article XXIII. Every person has a right to own such private property as meets the essential needs of decent living and helps to maintain the dignity of the individual and of the home. » Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, 2 May 1948.

l'accès à la propriété privée via le crédit. Dans le même temps, mais suivant des modalités différentes, des programmes innovants de réhabilitation sont menés dans les bidonvilles de Porto Rico par la *Housing and Home Finance Agency* (HHFA)[220]. Sous l'impulsion de Jacob Crane, la HHFA encourage la participation des habitants aux travaux de reconstruction ou d'amélioration de leurs habitations. Cette nouvelle approche, baptisée « *self aided help* », rencontre un certain succès dans la presse nationale et commence même à se diffuser hors du pays. Elle est très rapidement adoptée par les experts du Centre Interaméricain du Logement (CINVA), une entité fondée dans le cadre de l'OEA pour tenter de résoudre les problématiques de logement dans les pays membres. En 1951, le CINVA s'installe à Bogota ; deux ans plus tard, il publie un manuel de « *self aided help* » en espagnol, à destination des pays latinoaméricains. Les premières opérations de terrain seront menées dans la foulée, en Colombie et au Pérou.

L'une des interventions pionnières du CINVA a justement lieu à Cali entre 1957 et 1958, dans le quartier de Siloé. Avec l'accord de l'administration *caleña* et la participation d'une grande université locale, une équipe d'experts internationaux, issus des quatre coins du continent américain, se lance dans un ambitieux projet de réhabilitation de la *ladera*. Des archives photographiques[221] et surtout le témoignage de l'assistante sociale péruvienne Rogelia Pinatte, membre de l'équipe, nous ont permis de connaître les détails de l'opération. Celle-ci aurait en effet reposé sur la participation des habitants à la planification et à l'exécution des travaux d'amélioration. Des réunions communautaires et des ateliers de formation avaient lieu le soir (en dehors des plages horaires de travail) à cet effet. Les principales transformations réalisées dans le cadre de la mission ont concerné le système d'assainissement et de canalisation des eaux usées, les voies d'accès (construction d'escaliers, traçage de routes) et la consolidation des habitations (reconstruction, améliorations au niveau de la structure). Ce dernier aspect était d'ailleurs facilité par la fameuse « presse CINVA-RAM » : une invention toute nouvelle à cette époque, vouée à former des briques à partir de la compression de terre crue. Un tel outil offrait évidemment une grande autonomie au programme : les matériaux de construction pouvaient

---

[220] Les tout premiers développements à Porto Rico en matière de programmes participatifs de logement remonteraient à 1939, date à laquelle la HHFA n'existait pas encore (l'agence est créée en 1947). Ces initiatives auraient été impulsées par des agences locales, encouragées par les entités fédérales et les mécanismes juridiques du *Housing Act* de 1937. Source : R. Harris, « The silence of the experts », *art. cit.*, p. 167

[221] Les premières photographies de l'opération CINVA ont été récupérées grâce aux efforts de l'équipe du Musée Populaire de Siloé, complétées, lors de son séjour à Cali, par la contribution personnelle de Rogelia. À notre plus grande joie, une autre partie des photographies rassemblées à ce jour a été retrouvée dans le cadre du présent travail de recherche. En plein terrain brésilien, et au cours d'un entretien avec Rafael Soares Gonçalves, historien de la PUC de Rio de Janeiro, nous avons découvert que notre interlocuteur avait eu pour collègue une ancienne assistante sociale du projet CINVA de Cali, Josefina Albano. Décédée depuis, cette personne avait toutefois légué à l'Université les épreuves photographiques de CINVA qui étaient encore en sa possession. Nous avons donc pris le parti d'interférer légèrement avec le terrain pour assurer cette surprenante mise en contact entre deux de nos cas d'étude, et le transfert à Cali des clichés détenus par le département d'histoire de la PUC. Voir l'exposition des phots au musée de la Tertulia à Cali en Annexe 1 c. (Figure 8)

ainsi être produits localement et à partir d'un matériau disponible en abondance. Après avoir fait ses preuves à Cali, la presse a d'ailleurs voyagé dans le reste Amérique latine (notamment au Brésil) puis dans le monde entier, pour soutenir des projets locaux d'amélioration de logements. Les experts du programme de Cali semblent eux aussi avoir beaucoup circulé, après son achèvement, que ce soit dans le cadre des activités de l'OEA ou pour d'autres organisations. Rogelia Pinatte a par exemple participé à d'importantes missions de réhabilitation de bidonvilles au Pérou, son pays d'origine (à Arequipa et Lima)[222].

Il faut dire qu'en 1958, l'opération menée à Siloé apparaissait comme un succès, ce que confirme la comparaison des clichés « avant-après », que nous avons pu consulter dans le cadre de notre terrain. Pourtant, certaines limites semblaient déjà poindre à l'horizon, qu'il nous semble important de souligner ici. Parmi les transformations qui ont été obtenues, notamment en matière sanitaire et de facilitation de l'accès aux habitations, certaines ont en effet vu leur impact positif s'amoindrir avec le temps, faute d'entretien et de maintenance. La très faible participation des pouvoirs publics locaux au cours de la mission[223] – et de manière générale, dans le secteur de la *ladera* – n'a effectivement pas favorisé l'entretien des acquis du programme, à moyen et long terme. Au-delà de ces observations, l'approche intégrale développée dans le cadre de l'OEA dans les années 1950 et diffusée en Amérique latine demeure tout de même une démarche pionnière dans le sous-continent. Elle a joué un rôle d'autant plus important qu'elle reposait sur des méthodologies et des principes qui différaient de ceux employés par les pouvoirs publics de la région à cette époque. De telles interventions externes, sous forme de « microprogrammes », vont néanmoins rester assez minoritaires dans le paysage des initiatives habitationnelles des années 1960. À partir de la fin des années 1950, les appareils politico-administratifs nationaux commencent à s'étoffer et à se structurer en Amérique latine, particulièrement en matière de développement macro-économique et financier. S'alignant avec les recommandations d'organismes internationaux tels que la BIRD, les gouvernements se dotent de nouvelles institutions pour optimiser la gestion des capitaux domestiques… et l'arrivée de flux financiers internationaux. À la demande des États latinoaméricains, l'OEA elle-même se voit renforcée d'un organe de crédit en 1959 : la Banque Interaméricaine de Développement (BID). Celle-ci deviendra par la suite un acteur majeur en matière de programmes urbains et de logement.

Mais au début des années 1960, c'est une seconde initiative de politique extérieure états-unienne qui va bouleverser le champ des politiques urbaines de logement en Amérique Latine. Toujours dans le contexte de Guerre Froide et dans la ligne de la stratégie de *containment*, l'administration Kennedy lance l'Alliance pour le Progrès, un ambitieux programme de

[222] Elle a travaillé aux côtés de figures très connues, comme John Turner, dont nous parlerons ensuite.
[223] Entretien avec Rogelia Pinatte

coopération pour le développement à destination des pays latino-américains. L'avènement de la révolution cubaine en 1959 ayant confirmé les *pires craintes* de la Maison Blanche quant à la possibilité d'une percée communiste sur le continent, le gouvernement décide de prendre des mesures d'envergure pour empêcher l'éclosion d'autres foyers de révolte. Le sous-développement et la pauvreté sont identifiés comme les principaux facteurs à risque, c'est pourquoi les États-Unis prennent le parti d'investir massivement dans les domaines de l'éducation, de l'agriculture… et du logement. Dans la pensée des concepteurs du programme – celle-ci fortement influencée par l'idéologie capitaliste – l'accès au logement formel et plus encore à la propriété, constitue un facteur de stabilité et d'ordre social[224]. Les bidonvilles et autres quartiers informels, en revanche, sont associés à la marginalité[225], à la révolte et au crime. Or, dans la conception occidentale et tout particulièrement dans la propagande anti-communiste de l'époque, ces trois notions servent justement à décrire les sociétés du camp adverse : on comprend donc assez aisément comment l'éradication des bidonvilles a pu devenir un enjeu de *containment*. Une filiation s'établit d'ailleurs entre l'Alliance et les antécédents à Porto Rico : le coordinateur du programme n'est autre que Teodoro Moscoso, ancien Directeur de l'Association de Développement Économique de cet État. En matière de politiques habitationnelles, l'Alliance va complètement s'inspirer des succès de la HHFA et des expérimentations des décennies précédentes. Le volet logement du programme se décline en trois modalités : l'auto-construction (ou self-help), l'assistance au crédit et au prêt pour les associations, les prêts aux autorités publiques de logement[226]. L'éradication de bidonvilles et de quartiers informels n'entre pas dans les objectifs affichés de l'opération, elle en est pourtant le pendant implicite. Toutefois, comme on le verra par la suite, cette tâche incombera entièrement aux autorités locales de chaque ville. Parmi les entités chargées d'administrer l'Alliance, on retrouve la BID, qui articule la coopération financière, mais aussi la toute récente Agence Internationale de Développement des États-Unis (USAID), qui voit le jour la même année. Celle-ci met en place le *Housing Guaranty Programme*, un mécanisme dont l'objectif principal est de transférer directement des fonds domestiques (générés par le crédit domestique et le surplus commercial) vers les programmes de logement des pays récepteurs de l'aide[227].

[224] Cette vision était déjà présente avant l'Alliance pour le Progrès : en attestent des documents de 1959 du CFEP (US Council on Foreign Economic Policy), une agence créée par le Président Eisenhower et qui s'était également fixé pour objectif de financer des programmes de construction de logements en Amérique latine. Voir : Leandro Benmergui, « The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s », *Urban History*, Vol. 36, n°2, 2009, p. 323.

[225] D'après Ward et Perlman la pauvreté urbaine latino-américaine a été appréhendée au prisme de la notion de de marginalité dans les études anthropologiques et sociologiques des années 1960, ce qui a conduit à en diffuser une image assez dépréciative. Les auteurs citent comme exemple le fameux concept de Lewis, la « culture de la pauvreté », dont la première occurrence, en 1959, renvoyait aux quartiers populaires de Mexico. Lire : J. Perlman, *The Myth of Marginality, op. cit.* et P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.*

[226] L. Benmergui, « The Alliance for Progress », *art. cit.* p. 312

[227] Dans un premier temps, ce programme se concentre sur l'Amérique latine, mais il s'étend ensuite à d'autres régions du globe.

Des programmes habitationnels majeurs sont financés de cette manière, notamment le programme de construction de logements de la Baie de Guanabara à Rio de Janeiro au Brésil, sur lequel nous reviendrons. Animées par l'idée que les sociétés des pays en développement constituent des futurs viviers de consommateurs[228], des sociétés et fondations privées se joignent enfin à l'initiative. Leur apport représente d'ailleurs une part non-négligeable des ressources financières du programme[229] : d'après un rapport de l'Alliance pour le Progrès de 1963, l'investissement privé en provenance des États-Unis aurait atteint 81 millions de dollars au Brésil et 31 millions en Colombie, seulement pour l'année 1962[230].

Conçue dans les hautes sphères de l'administration états-unienne, l'Alliance pour le Progrès se constitue donc dès le départ comme un dispositif d'envergure, qui entend mobiliser des ressources massives au service d'objectifs ambitieux, puisqu'il s'agit ni plus ni moins d'apporter le développement et la « civilisation » sur l'ensemble du sous-continent. Et si ce programme s'appuie déjà sur une large palette d'acteurs domestiques, aussi bien publics que privés, sa conduite va également reposer sur la volonté et les capacités d'acteurs très divers (institutionnels, civils, privés etc.) dans les États récepteurs de l'aide.

ii) Faire de la Colombie une « vitrine » de l'Alliance pour le Progrès

Justement, en Colombie, le contexte politique du Front National[231] (1958-1974), au tout début des années 1960, offre une prise de choix pour les visées états-uniennes. En effet, les deux premiers Présidents à se succéder, le libéral Lleras Camargo (1958-1962) et le conservateur Leon Valencia (1962-1966), ont tous deux des antécédents diplomatiques qui les lient au multilatéralisme et à la Maison Blanche[232]. C'est donc très favorablement qu'ils vont

---

[228] Une telle vision découle des théories de la modernisation développées dans le milieu académique par Walt Rostow dès les années 1950. Ces idées vont gagner une véritable influence sur l'orientation de la politique états-unienne, en particulier sous l'administration Kennedy, avec l'accession de Rostow au poste d'assistant du Conseiller de la Sécurité Nationale et sa participation à la conception de l'Alliance pour le Progrès.

[229] C'était également le cas à Porto Rico, dans les années 1940. Voir : G. Arku, R. Harris, « Housing as a Tool », *art. cit.*, p. 900

[230] D'après des archives des dossiers nationaux de sécurité des États-Unis : Alliance for Progress, Reports, 1963, August-October, 1963, Papers of John F. Kennedy, Presidential Papers, National Security Files, USA. https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/291/JFKNSF-291-007 dernière consultation le 10/08/2022.

[231] Pour expliquer cette configuration politique, nous aurons recours à une citation de Bourdon assez éclairante : « Le premier gouvernement dit de « Frente Nacional », qui succède au régime militaire, inaugure un bipartisme d'entente, sorte de pacte et de partage institutionnel du pouvoir entre le parti libéral (la bourgeoisie industrielle, du moins à l'origine) et le parti conservateur (les propriétaires terriens), réconciliés pour l'occasion après s'être entretués par paysans interposés durant l'époque de «la violence». Cette alternance pendulaire marque définitivement la vie politique colombienne. » D. Bourdon, « Colombie », *art.cit.* p. 52-57

[232] Lleras Camargo a été ambassadeur aux États-Unis, il a également joué un rôle essentiel dans les avancées du panaméricanisme, devenant le premier Secrétaire Général de l'OEA en 1948. Leon Valencia a de son côté participé, également en tant qu'ambassadeur, à la fondation des Nations Unies à San Francisco ; il a aussi effectué une visite à Washington pour rencontrer le Président Kennedy en 1962.

accueillir l’initiative et y collaborer. Dès 1961, des capitaux états-uniens (principalement des prêts) commencent ainsi à affluer dans le pays. Ils bénéficient tout particulièrement au secteur du logement : 12 millions de dollars sont accordés pour financer du « *low cost urban housing* », contre seulement 8 millions pour le secteur agricole. La comparaison urbain-rural semble importante ici, car elle nous place face à un renversement de tendance. Jusqu’alors en effet, le développement agricole était tenu pour prioritaire dans la coopération pour les pays en développement[233]. Les problématiques urbaines, pourtant réelles à cette époque, n’étaient guère perçues que comme la conséquence d’un développement agricole ou industriel insuffisant. La Colombie n’échappait pas à la règle... même si en 1948, la mission d’experts de la BIRD et de la Banque mondiale dirigée par Lauchlin Currie avait inscrit dans les *Bases d’un programme pour le développement de la Colombie* la nécessité pour l’État d’encourager la production (par le secteur privé) de logements peu coûteux, afin de répondre à la demande pressante des classes moyennes et basses[234]. En injectant des fonds directement dans l’habitat populaire urbain, l’Alliance pour le Progrès marque en tout cas une avancée significative : elle donne aux pouvoirs publics colombiens l’impulsion et les ressources nécessaires pour s’attaquer au déficit habitationnel en ville.

En Colombie, le projet phare et pilote de l’Alliance se trouve à Bogota. Il s’agit de la construction d’une « ville satellite », censée offrir une alternative de logement à bas coût pour les classes populaires, dont les faibles revenus rendent difficile l’accès au logement formel. En charge de la planification de ce nouveau quartier, baptisé « Ciudad Techo »[235], l’ICT propose de construire les habitations sur le modèle de la « maison embryon » ; seuls trois blocs sont réservés à des immeubles de 5 étages. Le projet implique en outre plusieurs modalité d’auto-construction partielle : selon leur niveau de ressources, les futurs habitants pourront être amenés à participer à la construction ou à l’achèvement et la personnalisation de leur maison[236]. C’est la première fois en Colombie qu’un programme gouvernemental permet une innovation de ce

[233] Voir : WB, (Michael Cohen, Callisto Madavo, Harold E.; Dunkerley), *Learning by doing: World Bank lending for urban development, 1972-82*, Washington D.C., 1983, p. 3 : « By 1970 (…) an international consensus was emerging that the rural sector should be the priority for assistance. Urban investment was discouraged on grounds that it would divert needed ressources for the rural sector. »
[234] Les aspects majeurs mis en relief par le rapport restaient tout de même le développement agricole, industriel et des transports dans le pays. WB, Lauchlin Bernard Currie, *Bases de un programa para el fomento de Colombia: informe de una misión*, Bogota, Banco de la República, 1951
[235] Le quartier sera rebaptisé « Ciudad Kennedy » après la mort du Président des États-Unis.
[236] « Le projet comporte plusieurs programmes de logement, adaptés aux différentes tranches de revenus. En bas de l'échelle se situent les programmes d'autoconstruction, qui comprennent la fourniture d'un crédit à long terme pour l'achat d'une parcelle équipée et celle d'un second crédit pour l'acquisition des matériaux de construction. C'est pour une tranche supérieure de revenus (800 -1 500 pesos mensuels) que sont conçus les programmes de logements autoconstruits par aide mutuelle. L'autoconstruction est collective, encadrée par l'ICT, et concerne un îlot, ou un ensemble d'une vingtaine de parcelles. L'autoconstruction concerne près de 60 % des logements de Ciudad Kennedy. » D. Bourdon, « Colombie », *art. cit.* p. 53

type (même si comme on l'a mentionné, des expériences de *self-help* avaient déjà été conduites dans le pays sous l'influence du CINVA).

Le projet est extrêmement médiatisé, en Colombie. Le début des travaux, en décembre 1961, est inauguré à l'occasion d'une grande cérémonie, en présence des époux Kennedy. L'Alliance pour le Progrès est ratifiée peu après, en 1962, si bien qu'au moment où éclate la crise des missiles de Cuba, la Colombie semble déjà fermement acquise au camp des États-Unis – les relations avec Cuba sont d'ailleurs immédiatement rompues par Leon Valencia. Toutefois, l'adhésion colombienne n'est qu'un début pour l'administration Kennedy. L'objectif est de faire de ce pays une « vitrine » des succès de l'Alliance, pour inciter les autres pays latino-américains à y participer à leur tour – de là, d'ailleurs, l'importante médiatisation du projet *Ciudad Techo*. Ce dernier, pourtant, se heurte assez vite aux difficultés de l'inexpérience. En 1962, alors que certaines familles ont déjà pu s'installer dans les premières habitations, l'ambassadeur des États-Unis en Colombie dénonce des manquements et des retards dans l'avancement global du chantier. Il déplore notamment la mauvaise qualité – voire parfois l'absence – des services publics (voiries défectueuses à l'intérieur du condominium, pas d'école etc.) et la faible connexion du nouveau quartier avec le reste de la ville[237]. Si, à ce stade, le projet *Techo* et l'Alliance pour le Progrès demeurent assez populaires dans le pays, tous deux semblent pourtant loin d'atteindre les objectifs espérés. La coordination entre l'administration états-unienne et les équipes locales de l'ICT n'est pas toujours fluide, des retards s'accumulent et des questions financières viennent également entraver la conduite des opérations. Contre toute attente, la Colombie ne sera pas le « modèle » des succès de l'aide états-unienne. Pour autant, l'Alliance pour le Progrès va se poursuivre dans le reste du continent et se lancer dans de nouveaux projets d'envergure, notamment au Brésil, à Rio de Janeiro. Le cas de cette ville, sur lequel nous allons nous pencher à présent, offre un exemple assez emblématique des accomplissements urbanistiques de l'Alliance et on va le voir, de ses limites.

iii) Un modèle de politique qui s'ancre progressivement mais durablement au Brésil

Il convient tout d'abord de souligner qu'en 1960, Rio de Janeiro change de statut : la capitale fédérale est transférée à Brasilia. La ville passe alors sous la coupe de l'État de Guanabara, dont le premier gouverneur devient Carlos Lacerda (1960-1965). Celui-ci se donne pour mission de moderniser la région et s'intéresse dès ses débuts à la question de la précarité urbaine. Farouche opposant au régime Vargas, il accepte volontiers la main tendue de Kennedy

[237] Luis Eduardo Fajardo, « From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: a retrospective look at U.S. aid to Colombia », Working paper n°28, Crisis States Programme, LSE development research centre, April 2003, p. 11

et se convertit très vite, comme Lleras Camargo avant lui, en « un politicien modèle de Guerre froide »[238]. Afin de contourner les potentiels obstacles – et notamment l'hostilité du Président brésilien João Goulart – l'aide financière états-unienne transite par USAID directement vers le gouvernement de Guanabara. L'agence locale en charge d'administrer les projets de rénovation urbaine et d'éradication de favelas, la COHAB-GB, reçoit ainsi près de 4,5 millions de dollars de prêts entre 1962 et 1965[239]. Cette aide considérable se concentre sur une poignée de grands projets de construction de logements standardisés en périphérie, destinés aux classes moyennes et populaires. Parmi ceux-ci, les plus connus demeurent la Vila Aliança et Vila Kennedy, baptisés d'ailleurs en hommage à la participation états-unienne. Ils sont inaugurés en présence de Teodoro Moscoso et de l'ambassadeur des États-Unis au Brésil, en août 1962.

Situés à Bangu, c'est-à-dire assez loin dans la périphérie occidentale de Rio mais dans le voisinage de Santa Cruz (où un parc industriel devait également s'établir) ces nouveaux quartiers voient le jour dans une zone encore inoccupée et donc très faiblement urbanisée. Les habitations, qui reprennent le fameux modèle de la « maison embryon », sont méticuleusement alignées et semblent s'étendre à l'infini sur une superficie plane et extrêmement vaste (Vila Aliança comptait plus de 2000 unités). L'ensemble présente un aspect assez spectaculaire, d'autant plus aliénant pour les nouveaux habitants que ceux-ci viennent majoritairement des mornes et sont habitués à vivre sur des hauteurs, souvent à proximité des quartiers les plus dynamiques de la ville. Or, le pendant de ces vastes œuvres de construction financées par l'aide états-unienne est justement l'éradication des favelas situées en zone riche de Rio et le déplacement de leurs occupants vers la périphérie lointaine. Toutefois, comme on l'a déjà évoqué, dans la philosophie de l'Alliance, le relogement dans des habitations régulières et leur accession à la propriété constituent un « progrès » et une œuvre de « civilisation ». Au moment de leur installation à Vila Aliança et Vila Kennedy, les nouveaux habitants se voyaient d'ailleurs remettre par la COHAB-GB un « Manuel du Propriétaire », prétendant leur enseigner les bonnes mœurs associées à leur nouveau statut social. Ce fascicule didactique, aux allures de contrat – les détenteurs du manuel étaient invités à inscrire leurs noms et coordonnées sur la première page – exhortait également les heureux propriétaires à remplir un certain nombre de « devoirs », en particulier concernant le paiement des charges mensuelles. Cette conception civilisatrice, comme on l'a évoqué précédemment, était déjà au cœur de l'initiative de l'Alliance pour le Progrès – le seul nom du programme est assez révélateur de ses fondements néo-colonialistes[240]. Elle était toutefois tout aussi présente dans l'esprit des élites cariocas de l'époque, héritières des sociétés coloniales classistes et racistes, dont elle servait par ailleurs les

[238] L. Benmergui, « The Alliance for Progress », *art. cit.*, p. 313
[239] *Ibid.*, p. 314
[240] Sur le caractère néo-colonialiste de l'assistance états-unienne aux politiques urbaines en Amérique latine, voir : G. Arku, R. Harris, « Housing as a Tool », *art. cit.*, p. 899

intérêts fonciers. Dans le cas de Rio, l'éradication de certaines favelas a permis au gouvernement de la ville de revendre des terrains à des sociétés privées, telles que la Hilton Hotel Corporation (basée aux États-Unis), pour faire du profit[241]. De telles transactions ont d'ailleurs fait scandale, à l'époque, exposant par là-même les projets habitationnels de Vila Kennedy et Vila Aliança à de fortes critiques. Il faut dire que les nouveaux complexes étaient bien loin de faire l'unanimité : nombre d'auteurs[242] rapportent à ce sujet des témoignages d'habitants, ou des extraits d'articles de presse d'époque qui dénoncent les faiblesses de ces projets. L'éloignement, la rareté des services, l'absence d'éclairage public, le montant des frais à la charge des habitants, l'impersonnalité des logements, la dégradation rapide des locaux : autant de problèmes que la COHAB-GB a laissés en suspens, ce qui a entrainé d'ailleurs le départ de nombreuses familles. Pire encore, les erreurs commises à ce moment-là ont été répétées presqu'à l'identique dans la construction du complexe « Cidade de Deus » à Jacarepagua, dont le troisième art a popularisé les tristes échecs[243]. Nous allons nous arrêter quelques instants sur ce cas.

Le projet à l'origine du quartier Cidade de Deus a été conçu en 1964, encore une fois par la COHAB-GB et avec l'assistance technique et financière des représentants de l'Alliance, via USAID. Toutefois, il émerge dans un contexte politique et institutionnel nouveau, puisqu'un coup d'État a renversé le Président Joao Goulart[244] et que le Brésil vient d'entrer, pour une période assez longue, dans un régime de dictature militaire. Dans le même temps, une Banque Nationale d'Habitation (BNH) a vu le jour, afin de centraliser les fonds alloués aux politiques de logement sur l'ensemble du territoire. La COHAB-GB continue de fonctionner en lien avec cette nouvelle institution. Elle en devient l'exécutrice locale et en quelque sorte le bras « commercial », dans la mesure où elle se charge de la mise en vente des lots et logements sociaux à Rio. D'autres COHAB voient et verront le jour plus tard dans d'autres entités fédérées, nous y reviendrons.

Le peuplement de Cidade de Deus commence en 1966 et s'étale jusqu'en 1970 : la première vague d'arrivées coïncide avec le désastre des inondations de 1966, qui laisse un nombre important de personnes sans logis, parmi les couches les plus vulnérables de la population. Après 1968, les nouveaux venus sont principalement des personnes déplacées-relogées, issues de pas moins de 63 favelas différentes. C'est la CHISAM, une nouvelle agence carioca, qui se charge de ce processus. Il s'agit d'un organisme responsable en théorie de

---

[241] L. Benmergui, « The Alliance for Progress », *art. cit.*, p. 315 et J. Perlman, *The Myth of Marginality, op. cit.*
[242] Voir les auteurs cités dans la note précédente. Voir aussi : L. Valladares, *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
[243] Voir le film sorti en 2002 et réalisé par Kátia Lund et Fernando Meirelles, *Cidade de Deus* (La Cité de Dieu), inspiré du roman du même nom de Pablo Lins de 1997.
[244] Hostiles à la politique de Goulart, les États-Unis auraient participé, de manière plus ou moins détournée, à la préparation de ce coup d'État et donc à l'instauration de la dictature au Brésil.

l'urbanisation des favelas, mais qui, en pratique, se concentrera quasi-exclusivement sur des activités de délogement/relogement de *favelados* dans la région de Rio. Le déplacement souvent forcé de ces populations, leur brassage déraisonné et les conditions précaires d'existence dans l'immense complexe de Jacarepagua conduiront à l'éclosion des logiques de violences dépeintes dans *La Cité de Dieu*.

En tout cas, s'il procède globalement des mêmes ressources et des mêmes pratiques que ces prédécesseurs (Vila Aliança, Vila Kennedy, aussi Vila Esperança), s'il en partage également les caractéristiques sociales et urbanistiques, le projet Cidade de Deus est révélateur d'un tournant et d'un moment charnière dans la politique habitationnelle brésilienne. Il marque en effet le point de départ d'une standardisation, non plus seulement de la forme urbanistique de l'habitat populaire, mais de la manière d'aborder celui-ci en termes de politiques publiques. La création de la BNH et le basculement dans l'ère dictatoriale au Brésil conduisent en effet à la systématisation de la solution des complexes habitationnels comme réponse au déficit de logement. Saluée par les Nations Unies à l'époque[245], la politique de la BNH se fonde pourtant sur une approche qui a déjà montré ses faiblesses et ses limites, à Rio, comme on l'a vu, mais aussi dans d'autres pays concernés par les aides au logement populaire de l'Alliance pour le Progrès. Non content de ne pas tirer les leçons des expériences antérieures (certes récentes), cette approche « matérialiste » du problème habitationnel dissimule à peine ses biais et intérêts économiques. En effet, comme le souligne Perlman, « la législation à l'origine de la fondation de la BNH, entrée en vigueur peu après le coup d'État militaire de 1964, stipulait que l'un des aspects majeurs de la politique habitationnelle du gouvernement serait de « stimuler les activités du secteur privé » »[246]. La stratégie de construction massive de nouveaux logements, préférée à l'urbanisation de bidonvilles et aux interventions *in situ*, prend tout son sens au regard de cet enjeu économique. Ainsi, plutôt que de résoudre ponctuellement les problèmes sanitaires ou sociaux rencontrés par les habitants de quartiers précaires, les gouvernements prennent-ils le parti de lancer des politiques de « grands travaux », profitables aux secteurs de la construction et de l'industrie. C'est dans ce sens que nous avons vu dans cette approche un biais « matérialiste », par opposition à des programmes qui viseraient directement les individus et l'amélioration de leurs conditions de vie.

De plus, on l'a déjà évoqué, les logiques foncières restent maitresses de la planification urbaine. Pour preuve, le projet Cidade de Deus voit le jour à un moment où le centre-ville de Rio de Janeiro s'engorge et où l'attention des urbanistes se porte de plus en plus sur « Barra da Tijuca », une nouvelle zone de spéculation, à l'ouest de la ville. Dès lors, le futur quartier ouvrier est projeté non pas *dans* cette zone – hautement prisée par les élites économiques – mais

---

[245] Voir : J. Perlman, *The Myth of Marginality, op. cit.*, p. 204
[246] *Ibid.*

proche d'elle, à Jacarepagua. Là encore, la stratégie est claire : il s'agit bien sûr d'encourager l'expansion urbaine vers l'ouest, en se gardant toutefois de « condamner » à du logement social (moins rentable que le parc privé) des terrains amenés à gagner de la valeur. L'approche publique du problème social du déficit de logement et en l'occurrence, de l'habitat en favela, qui se dessine dans les années 1960 à Rio de Janeiro se caractérise ainsi par la prédominance des intérêts économiques ou politiques des élites sur l'amélioration réelle des conditions de vie des populations concernées par ces politiques. La construction de grands complexes habitationnels standardisés en périphérie lointaine s'institue comme la réponse privilégiée et unique au problème du déficit de logement. À la faveur du contexte de l'Alliance pour le Progrès, cette pratique devient la source d'un véritable « business » qui profite aux secteurs de la construction et aux entrepreneurs fonciers et immobiliers. Elle revêt aussi un intérêt politique, puisque dans le contexte dictatorial brésilien – de même que dans la pensée anti-communiste états-unienne – l'accès à la propriété privée constitue un bon moyen de contrôler les individus issus des classes ouvrières et de contrer toute velléité de révolte ou d'opposition au régime. Le pendant de ces vastes programmes de logement demeure néanmoins le délogement massif des populations installées irrégulièrement et dans des zones d'habitat auto-produit. Paradoxalement, on voit donc l'éradication de favela, une pratique certes assez courante à Rio de Janeiro depuis le début des années 1900, se systématiser et s'institutionnaliser comme *solution* au problème social du logement.

En outre, avec la création de la politique nationale d'habitation au Brésil et la centralisation des ressources, la stratégie d'éradication-relogement se généralise et se diffuse sur l'ensemble du territoire. Les programmes de logement mis en œuvre à Rio durant l'administration Lacerda par le couple COHAB-USAID deviennent ainsi les modèles sur lesquels va venir se calquer toute la politique habitationnelle fédérale de la période militaire[247]. Fortaleza, notre second cas d'étude au Brésil, offre un exemple assez révélateur de la réplication de ces pratiques – cette fois hors Alliance pour le Progrès. En effet, au milieu des années 1960 et dans le cadre d'un vaste plan local de « défavelisation »[248], les habitants des quartiers informels du centre-ville se retrouvent contraints par les pouvoirs publics d'abandonner leurs habitations. Une institution nouvelle est créée, dans la foulée du *Plan Directeur de Fortaleza*, en 1963, pour prendre en charge ces opérations : il s'agit de la Fondation de Service Social de Fortaleza (FSSF). Les populations déplacées sont relogées dans des grands ensembles de type

[247] On aura l'occasion de montrer, dans la suite de ce travail, que de telles logiques ne vont jamais être complètement abandonnées au Brésil et vont resurgir quarante ans plus tard dans la politique du ministère des Villes, notamment avec le programme MCMV.
[248] *Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza*, en portugais.

vertical et multifamilial, financés par des fonds municipaux (via la FSSF) et fédéraux (via la BNH)[249].

Si les fonds de l'Alliance pour le Progrès n'interviennent pas dans ces initiatives, celles-ci mettent toutefois en évidence la circulation du modèle et de l'approche développée à Rio, dans le cadre du programme états-unien. On imagine d'ailleurs assez aisément que les idées et pratiques acquises par les équipes locales (COHAB, CHISAM, etc.) au contact des experts d'USAID aient pu se propager de ville en ville et gagner les hautes sphères de l'État, où les questions habitationnelles commençaient justement à se constituer comme un enjeu fédéral. En outre, comme on l'a montré, l'allocation massive de ressources externes a indéniablement créé une fenêtre d'opportunité pour certains groupes d'intérêts politiques et économiques au Brésil, qui à leur tour ont influencé l'approche publique du déficit habitationnel en faisant pencher la balance vers l'éradication de favelas et les macro-programmes de logement, plutôt que vers d'autres solutions plus douces, notamment l'amélioration *in situ*.

Dans le cas de la Colombie, on observe des tendances similaires, mais qui demeurent encore ténues dans les années 1960. En effet, si le projet de construction d'une ville satellite « Ciudad Techo » connaît une grande popularité au niveau de la capitale, d'autres modalités de réponse au déficit de logement et à la précarité urbaine restent présentes dans le pays. Les techniques de self-help et de participation communautaire à la construction de logement semblent notamment assez ancrées dans les pratiques, en particulier depuis l'implantation du CINVA à Bogota au début des années 1950. Comme on l'a déjà mentionné, on retrouve un volet expérimental et participatif au cœur même de la planification du projet Techo par l'ICT, chose assez surprenante pour une agence d'État. À la différence de la BNH brésilienne toutefois, cette institution n'a pas vocation à s'occuper des problématiques de logement dans leur globalité. Entité technique et opérationnelle, elle vise plutôt à réduire le déficit habitationnel des classes moyennes-basses, principalement des travailleurs du secteur formel. Son rôle reste en cela assez limité concernant les problématiques des couches les plus vulnérables de la population, notamment les questions relatives à l'habitat urbain précaire et informel. À Cali par exemple, les habitations panaméricaines « Vipasa »[250], un des seuls projets

[249] Voir : Luis Renato Bezerra Pequeno, « Balanço das intervenções urbanísticas em assentamentos precários de Fortaleza: dimensionamento, problematização e perspectivas », Laura Ferreira, Paula Oliveira, Victor Iacovini (dir.), *Dimensões do intervir em favelas: dimensões e perspectivas*, São Paulo, Peabiru TCA / Coletivo Lablaje 2019, p. 83-90

[250] Vipasa vient de « Viviendas Panamericanas S.A. » un partenariat établi en 1968 entre l'ICT, le propriétaire des terrains sur lesquels les logements sont construits et la firme Research Construction de Porto Rico. La présence de cette dans un programme de construction de logement financé par USAID nous renvoie encore une fois à la filiation de l'Alliance avec les expérimentations états-uniennes des années 1940.

financés par l'Alliance, se destinent exclusivement à des populations solvables, excluant de fait les familles et individus sans revenus ou employés dans le secteur informel.

Concernant l'Alliance en elle-même, des changements assez significatifs au niveau des modalités de coopération se produisent dans la même période. Ils découlent en partie de la désillusion générée à Bogota par le projet Techo, mais surtout des renversements politiques qui se produisent à ce moment-là, de part et d'autre de l'échiquier : tensions croissantes entre la Maison Blanche et le Président Leon Valencia, puis mort du Président Kennedy, de qui émanait l'initiative et la structure de l'Alliance. Sous l'influence de ces facteurs, l'aide états-unienne en Colombie prend donc un tour assez différent dans la deuxième moitié des années 1960. Constatant l'inexpérience de l'administration colombienne en termes de gestion et de planification macro-économique, les États-Unis orientent leur assistance technique et financière dans cette direction, se détournant ainsi des programmes sociaux classiques. Ce revirement permet d'expliquer l'impact différencié de l'Alliance en Colombie et au Brésil, concernant les politiques habitationnelles. Il éclaire également des disparités de développement et de maturité entre les administrations des deux pays : alors que dans le Brésil des années 1960, une politique habitationnelle fédérale est en germe, la Colombie peine encore à planifier son économie.

Au début des années 1960, Lauchelin Currie, resté très proche de l'administration colombienne depuis sa première mission de 1948, publie un second rapport sur la situation du pays qu'il baptise « *Operación Colombia* ». Prenant acte des difficultés sociales et économiques auxquelles est confronté le pays, il propose un certain nombre de réformes et de restructurations, dont certaines touchent de très près aux questions urbaines. Selon lui en effet, le logement constitue un enjeu clé pour le développement du pays. Agir dans ce domaine pourrait ainsi permettre non seulement de réduire le déficit habitationnel, mais également de générer de la croissance économique, notamment à travers la stimulation du secteur privé de la construction. Une telle vision n'est bien sûr pas sans rappeler la stratégie adoptée au Brésil, au milieu des années 1960 ; du côté colombien toutefois, elle ne se cristallisera que plus tard. Rejetée par le Président Valencia, décidé à se concentrer sur les objectifs de l'Alliance, la « doctrine Currie » ne prendra forme qu'au début des années 1970, sous l'impulsion du Président Pastrana.[251] Nous y reviendrons dans la suite du développement.

Malgré un décalage de quelques années, dû principalement à des différences d'avancement entre les deux pays, on peut conclure à une parenté assez forte entre les premières approches des questions urbaines et de logement social qui voient le jour en Colombie et au

[251] Voir : John Fredy Ramírez Ríos, « La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas », *Revista de Estudios Sociales* No. 40, agosto de 2011, Bogotá, p. 115-125 et Roger Sandilands, « Albert Hirschman, Lauchlin Currie, la teoría de los "eslabonamientos" y el "gran impulso" de Paul Rosenstein-Rodan », *Revista de Economía Institucional*, 20(39), 2018, p. 53-68

Brésil. Cette parenté semble d'autant plus intéressante à observer qu'elle nous renvoie à une source commune d'influence, à savoir la politique menée par les États-Unis en Amérique latine, dans le cadre de la stratégie de *containment*. Comme nous avons tenté de le démontrer, les diverses initiatives qui ont découlé de cette politique (principalement : la création de l'OEA et l'Alliance pour le Progrès) ont eu un impact assez significatif sur les politiques urbaines et habitationnelles adoptées par les gouvernements nationaux et locaux de notre étude. En cela, la période allant de la seconde moitié des années 1950 aux années 1960 constitue bien un moment charnière vis-à-vis de notre objectif général de recherche : il s'agit d'une première « configuration », de la première phase d'internationalisation des questions relatives à l'habitat informel, qui affecte directement le Brésil et la Colombie. Toutefois, le bilan de cette intervention externe reste extrêmement mitigé. En effet, si elle a permis un renouveau quantitatif dans le paysage des politiques publiques urbaines et de logement, l'implication états-unienne semble avoir eu des effets assez pauvres en termes qualitatifs. Loin de révolutionner les pratiques locales et nationales, elle a plutôt conforté les pouvoirs publics colombiens et brésiliens dans des stratégies de gouvernance urbaine conservatrices et élitistes, souvent au détriment des intérêts des populations des quartiers précaires et auto-produits.

B- L'impulsion internationale

Une deuxième phase d'internationalisation va s'ouvrir au début des années 1970 qui va entraîner des changements bien plus significatifs. Trois nouveaux acteurs (ou types d'acteurs) vont en effet faire irruption dans le champ des politiques urbaines et de la lutte contre la précarité du logement, à savoir : l'académie, la Banque mondiale et les Nations Unies. Armés de propositions nouvelles, ces trois acteurs, pourtant assez inégaux en termes de ressources et très distincts en termes de répertoires d'action, vont converger vers une problématique commune, qui va les amener à dialoguer, interagir et se renforcer mutuellement dans la recherche de solutions nouvelles.

a) L'académie

i) S'émanciper des carcans de la pensée modernisatrice

Les bouleversements qui se produisent à cette période sont tout d'abord d'ordre intellectuel et ils émanent principalement des milieux académiques anglosaxons. Trois grandes discussions théoriques vont particulièrement marquer leur temps et influencer les manières de

concevoir la pauvreté urbaine. Un premier mouvement s'ébauche en réaction aux « théories de la marginalité » qui prédominaient à cette époque dans les milieux académiques du Nord mais imprégnaient aussi déjà les pratiques de certains acteurs impliqués dans la gestion urbaine en Amérique Latine. En réalité, ce mouvement n'en est pas véritablement un : les chercheurs que nous lui associons travaillent indépendamment les uns des autres. Toutefois, ils semblent, pour la plupart, connaître et partager leurs travaux, leurs résultats respectifs[252]. Dès le milieu des années 1960, ces chercheurs vont prendre le contre-pied des approches héritées du paradigme de la modernisation et leur opposer une vision renouvelée des bidonvilles et de leurs habitants.

Pour resituer ce débat, il convient de rappeler que depuis les années 1940, l'urbanisation tentaculaire et la démographie explosive des pays latino-américains suscitaient des inquiétudes au Nord. Le spectacle d'une pauvreté d'un type nouveau, agglutinée dans d'immenses bidonvilles en périphérie de villes comme Mexico ou Rio de Janeiro constituait un modèle repoussoir pour les observateurs étrangers et bien souvent aussi, une source d'incompréhension. Pour les anthropologues en revanche, familiers avec la sociologie urbaine de l'École de Chicago et notamment les travaux de Louis Wirth (*Le Ghetto*, 1928, *Le Mode de vie urbain*, 1938) ces espaces représentaient presque une aubaine : des terrains de recherche encore vierges, de véritables « laboratoires à ciel ouvert ». Richard Hoggart avait d'ailleurs préparé le terrain à de telles investigations, en publiant en 1957 son ouvrage sur la *Culture du pauvre* en Angleterre[253]. Dès la deuxième moitié des années 1950, plusieurs chercheurs des pays industrialisés partent donc « s'aventurer » dans les villes des pays en développement. Leur démarche n'est que rarement exempte d'un biais colonial : si beaucoup espèrent analyser cette forme d'urbanisation, c'est qu'en amont ils la jugent déraisonnée et parasitique[254]. En cela, quand bien même ces premières ethnographies auront le mérite d'éclairer les processus sociaux à l'origine de la pauvreté urbaine en Amérique latine, et donc de déconstruire un certain nombre de légendes et de préjugés sur les masses populaires, elles contribueront malgré tout à brosser et propager un portrait assez sombre et pessimiste des bidonvilles. En témoigne l'ouvrage publié en 1959 par Oscar Lewis, sur la trajectoire d'une famille mexicaine[255] : le manque de ressources, l'absence d'opportunités, la faible intégration sociale, les comportements déviants (parfois délinquants) y apparaissent comme des traits récurrents, voire les caractéristiques définitoires de la vie en bidonville. Sur la base de ses « observations » Lewis développe

---

[252] Perlman dresse une liste non-exhaustive des travaux qui s'inscrivent dans la même veine théorique. Voir J. Perlman, *The Myth of Marginality, op. cit*, p. 244

[253] A l'origine, Hoggart n'est pas sociologue : son analyse de la « *working class* » britannique est fondée sur une expérience très personnelle des milieux populaires. Cette publication lui offrira toutefois une reconnaissance majeure dans le monde de la sociologie et sera même considérée comme le point de départ des « *cultural studies* ».

[254] (Hoselitz 1956), mentionné par P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.* ; J. Perlman, *The Myth of Marginality, op. cit.*

[255] Oscar Lewis, *Five families: Mexican case studies in the culture of poverty*, University of Texas, Basic Books, 1959

d'ailleurs un concept, qui prêtera son nom à son ouvrage majeur (et très controversé) de 1966 : *Culture of Poverty*. Selon Lewis, les populations pauvres des pays en développement sont prisonnières de comportements qui les condamnent à se maintenir dans leur condition de pauvres, sans alternative de mobilité sociale. Cette idée va durablement marquer les esprits, non seulement dans les milieux académiques, mais aussi dans la sphère de l'action publique en Amérique latine[256]. En évoquant l'existence d'une « culture » propre aux populations démunies – démarche assez caractéristique des « *cultural studies* » qui se structurent à cette époque – Lewis offre en effet au problème de la pauvreté une solution assez simple : il s'agirait ni plus ni moins que de changer cette « mauvaise » culture, en rééduquant les populations. Ce genre de raisonnement n'est évidemment pas étranger à l'esprit « civilisateur » de certaines politiques majeures de cette période, telles que l'Alliance pour le Progrès, dont nous avons déjà présenté les faiblesses et les échecs. Le concept de « culture de la pauvreté » fait d'ailleurs écho à la pensée modernisatrice, très influente comme on l'a déjà montré, selon laquelle le sous-développement n'est que le produit d'un « retard » de certaines sociétés, qui serait voué à se résorber avec le temps et sous l'effet du processus de modernisation des économies. Dans les années 1960, cette vision orthodoxe et évolutionniste du développement commence toutefois à s'effriter. Elle est concurrencée par des théories nouvelles, portées par des figures ou des organismes liés aux pays en développement, tels que la CEPAL, et parfois teintées de militantisme.

Dans le champ académique des « *urban studies* », qui se structure autour des centres de recherche d'universités de renom, le concept de Lewis se heurte également à une forte controverse. Dès le milieu des années 1960, d'autres travaux sont publiés, qui présentent une vision radicalement différente de la réalité des bidonvilles latino-américains. Dans un ouvrage pionnier intitulé *Man's struggle for shelter in an urbanizing world* (1964), Charles Abrams propose un bilan bien plus optimiste que ses prédécesseurs sur la situation des bidonvilles des pays en développement. Sur la base d'expériences riches et nombreuses, dans des villes situées aux quatre coins du globe, l'auteur présente un certain nombre de solutions concrètes pour l'amélioration des conditions de vie des habitants de quartiers précaires. En 1967, l'article de William Mangin, « Latin American squatter settlements: a problem and a solution » va plus loin encore[257]. Opérant un astucieux renversement de perspective, il invite à considérer l'urbanisation informelle à Lima comme alternative rationnelle au déficit de logement. Ce texte, on va le voir, va durablement marquer la pensée internationale.

[256] P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.* ; J. Perlman, *The Myth of Marginality, op. cit.*
[257] William Mangin. « Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution.», *Latin American Research Review*, vol. 2, n° 3, 1967, p. 65–98

Au début des années 1970, d'autres auteurs adoptent une posture critique, se dressant de manière assumée (même très affirmée) contre les approches « culturalistes ». Les titres de certaines publications donnent un aperçu du contenu du débat et parfois de sa virulence : « The Poor are like everyone else, Oscar » (Safa, 1970)[258], « Rationality in the Slums » (Portes, 1972)[259], *The Myth of Marginality* (Perlman, 1976) pour n'en citer que quelques-uns. Non contents de remettre en cause les théories développées par leurs congénères, ces chercheurs partent eux aussi sur le terrain et se plongent à leur tour dans la réalité des situations locales, notamment au Brésil (Leeds et Leeds, Perlman) ou au Pérou (Mangin, Turner). Des ethnographies souvent longues et poussées les conduisent à constater les échecs des politiques menées par les gouvernement locaux, nationaux et internationaux (dans le cas de programmes externes comme l'Alliance pour le Progrès). Les pratiques violentes d'éradication et les biais au cœur des initiatives de relogement massif sont dénoncés de manière unanime. L'enquête de terrain et la conduite d'entretiens avec les habitants permettent également à ces sociologues de déconstruire un certain nombre de mythes sur les habitants des bidonvilles. Les assertions sur le manque d'intégration politique ou d'organisation sociale de ces individus sont invalidées et même renversées (Leeds, 1972 ; Perlman, 1976). À rebours des anciennes conceptions, certains travaux mettent l'accent sur les qualités d'adaptation, de mobilisation et d'innovation de ces populations (Turner).

ii) L'école du self-help : participation des habitants (et des chercheurs !) aux interventions dans les bidonvilles

Cette vision plus positive et optimiste des bidonvilles est d'ailleurs au fondement d'un deuxième courant académique des années 1970 : l'École du *self-help*. Portée par des architectes, des urbanistes, mais aussi un certain nombre de psychologues et communicateurs sociaux, celle-ci se constitue en lien étroit avec le « terrain », sur la base de travaux empiriques et d'expérimentations concrètes menées dans les bidonvilles latino-américains. Cette école va s'incarner dans la figure de William Turner, un architecte britannique qui a en effet largement contribué à en diffuser les idées et pratiques avec des publications retentissantes, telles que son ouvrage de 1976, *Housing by People : Towards Autonomy in Building Environments*. Toutefois, les origines et premiers développements du self-help remontent à des travaux antérieurs, dont il semble important de rappeler l'existence, mais surtout de restituer les apports et influences. En effet, si la postérité a associé à la personnalité de Turner l'invention du *self-help*, cette méthode était pourtant déjà utilisée dans les années 1940 par les équipes de Jacob Crane à Porto Rico[260]. Promue par le CINVA et intégrée à certains projets de l'Alliance pour le

---

[258] Citée par : P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.*, p. 277
[259] Cité par : *Ibid.*
[260] R. Harris, « The silence of the experts », *art. cit.*

Progrès, elle a été reprise ponctuellement dans plusieurs villes latino-américaines, notamment en Colombie avec par exemple le projet *Ciudad Techo* que l'on a déjà présenté. Mais c'est au Pérou que le self-help s'est le plus implanté et développé. D'après les solides recherches de Richard Harris, ce pays a constitué une des cibles majeures de la politique états-unienne d'assistance en général… et des ambitions de Jacob Crane en particulier[261]. Par le jeu de son réseau international, celui-ci était d'ailleurs parvenu à placer certains de ses fonctionnaires et collègues de la HHFA dans les plus hautes sphères de l'administration péruvienne. Très tôt, le gouvernement de ce pays avait donc été « infiltré » par les idées et expériences internationales, en l'occurrence liées à la HHFA. Cette mise en contact initiale permet d'expliquer comment, en 1955, ce même gouvernement a lancé un projet pilote d'assistance technique aux habitants de bidonvilles de la ville d'Arequipa. À la tête de cette initiative : l'architecte Eduardo Neira, un fonctionnaire péruvien lui-même assez internationalisé, membre actif du CIAM et déjà rompu aux pratiques du *self-help*, qu'il a fréquentées à Porto Rico et en Algérie. De son expérience à Porto Rico, Neira a ramené non seulement de précieux enseignements, mais également un des manuels de self-help du CINVA : il s'en inspire pour sa propre pratique à Arequipa. En 1957, il convie un jeune architecte britannique, ancienne connaissance du CIAM, à venir lui rendre visite sur son chantier : c'est ainsi que William Turner débarque au Pérou. Neira lui présente son travail et l'introduit aux techniques d'auto-construction développées en lien avec les communautés locales ; le manuel du CINVA vient compléter son apprentissage.

Le récit de cette succession d'interactions individuelles, plus ou moins contingentes, peut à première vue paraître anecdotique. Il éclaire pourtant une nouvelle fois la filiation du *self-help* (et du même coup, de tout un courant de pensée des années 1970) avec des projets antérieurs et sa généalogie très internationalisée. En plus de rappeler l'influence capitale du contexte politique, en lien avec la Guerre froide, cette reconstitution de la trajectoire du *self-help* donne aussi un aperçu de la forte circulation des idées dans le domaine des politiques urbaines. Déjà à cette époque, on observe que les liens interpersonnels, qu'ils soient de nature politique ou de l'ordre du réseau professionnel, jouent un rôle capital dans la diffusion et la sélection de certains modèles d'action publique.

Turner demeure au Pérou de 1957 à 1965, période durant laquelle il poursuit son apprentissage et ses expérimentations de *self-help* pour le compte du gouvernement de ce pays. Après le tremblement de terre de 1956, qui laisse un grand nombre de familles sans domicile, il se retrouve à la tête d'un ambitieux projet d'auto-construction et de construction communautaire à Arequipa[262]. En 1959, il publie un de ses tout premiers textes sur le self-help,

---

[261] *Ibid.*, p. 179-180

[262] C'est notamment là que notre enquêtée, Rogelia Pinatte, va collaborer avec lui.

basé sur son expérience personnelle[263]. À son départ du Pérou, en 1965, il entre au Centre de recherche sur les Études urbaines du Massachusetts Institute of Technology (MIT) et de l'Université d'Harvard[264], tout d'abord comme assistant de recherche, puis comme conférencier. Ses cours rencontrent un certain succès et ses idées sur les solutions de logement pour les populations résidant en bidonville se diffusent assez considérablement auprès de ses étudiants et collègues[265]. En 1976, de retour à Londres où il poursuit ses activités de conférencier, il publie son fameux ouvrage *Housing the poor* qui assoit son autorité dans le champ des études urbaines et sociales.

Le postulat sur lequel se fonde sa théorie de *self-help* rejoint tout à fait l'argumentaire des sociologues et anthropologues présentés dans le premier groupe : c'est l'idée de l'inadéquation des politiques officielles de logement vis-à-vis de leurs bénéficiaires. Pour Turner, les programmes massifs de construction de logements populaires, de même que les normes qui les régissent, sont inadaptés à la situation des populations urbaines à faibles (ou sans) revenus. Non seulement ils ne parviennent pas à combler leurs besoins, mais en plus ils présentent de sérieuses limites, d'un point de vue architectural (espace à vivre réduit, sans perspective d'agrandissement, esthétique impersonnelle) et psychologique (insécurité foncière, éloignement des centres). Le plus souvent, ils échouent d'ailleurs à atteindre leurs objectifs et à réduire substantiellement la pauvreté urbaine. En effet, ils engendrent des coûts importants, de la construction jusqu'à la maintenance, qui rendent les nouveaux logements impraticables pour les plus démunis et les individus ne bénéficiant pas de revenus stables. Dans ces conditions, la véritable réponse au problème du logement des pauvres en ville est à chercher ailleurs. Pour Turner, elle réside dans des solutions indigènes, des modes de production de logements employées depuis des décennies par les habitants de bidonvilles eux-mêmes : la construction spontanée (individuelle ou collective) et incrémentale d'habitations sur des terrains disponibles. S'inspirant des pratiques courantes de « débrouillardise », Turner propose une approche participative et « hors normes » de la réalisation des travaux. L'idée est de partir sur la base de modèles d'habitations « minimales », dotées d'une structure simple et de services basiques, en tenant compte du fait que celles-ci seront amenées à être modifiées (agrandies, embellies, consolidées, etc.) *a posteriori* par les habitants. En fonction de l'évolution de leur situation et de leurs ressources, ceux-ci pourront en effet effectuer les ajustements nécessaires pour parachever ou personnaliser les maisons à leur convenance.

[263] John C. Turner, *The housing and planning problems of Arequipa, Peru. A case study with particular reference to the application of self-help methods in relation to the squatter settlements*, Lima, Mimeo, 1959
[264] En anglais : *MIT-Harvard Joint Center for Urban Studies*
[265] P. Ward, « Self-Help Housing », *art. cit.*

Un élément important de cette méthode proposée par Turner est qu'elle peut aussi bien s'appliquer à de la construction *ex nihilo* sur des terres régularisées, qu'à de la reconstruction *in situ,* dans le cas de bidonvilles requérant un processus de consolidation. Les outils et matériaux employés pour les travaux sont susceptibles d'être pris en charge par des bailleurs divers (locaux, nationaux ou externes selon l'origine de l'initiative) ou bien financés par le crédit, individuel ou communautaire. Selon Turner, le *self-help* a l'avantage de représenter une option moins couteuse que les programmes de relogement traditionnels, aussi parce qu'il implique que les normes de construction soient revues à la baisse. Dans de nombreux cas, le coût de la main d'œuvre est d'ailleurs quasiment nul, puisque les travaux sont réalisés par les (futurs) habitants eux-mêmes. Pour leurs partisans, l'auto-construction et l'aide mutuelle constituent en outre des alternatives bien plus satisfaisantes du point de vue de l'appropriation des initiatives par les habitants, puisque ceux-ci participent activement à la construction de leurs habitations. Cessant d'être les récepteurs passifs de programmes gouvernementaux rigides et éloignés de leurs aspirations, ils reprennent le contrôle de leurs destinées et deviennent acteurs des transformations de leurs conditions de vie. Comme on l'a souligné auparavant, on retrouve des éléments de cette philosophie et des méthodologies sur lesquelles elle repose dans plusieurs contributions théoriques antérieures, chez Jacob Crane, mais aussi Charles Abrams et même, avant eux, Patrick Geddes[266] (1918), qui a beaucoup inspiré Turner et Neira. Toutefois, c'est à partir de la diffusion des écrits et allocutions de Turner que ces idées vont véritablement « percer » au niveau international et passer, en quelque sorte, dans le « domaine public ».

Il faut dire que le contexte du début des années 1970 offre un terreau fertile à la circulation du self-help. Les canaux de diffusion de la pensée de Turner sont importants, en termes quantitatifs mais aussi qualitatifs. Sans même évoquer son statut de « professeur star »[267], son entrée au MIT-Harvard constitue déjà une formidable opportunité pour sa carrière. Le Centre compte en effet parmi ses intégrant.es les plus grands noms de l'architecture et de la pensée sur le logement social à cette époque. Des projets expérimentaux sont alors menés sur le terrain par les étudiants, sous la direction de figures telles que Llyod Rodwin[268]. L'expérience de Turner au Pérou et les propositions innovantes promues dans ses œuvres font donc écho à une tradition et des pratiques déjà ancrées dans l'esprit de l'institution. En outre, parallèlement à ses activités universitaires, l'architecte britannique travaille également comme consultant pour les Nations Unies sur les enjeux de logement populaire[269]. Cette charge l'amène

[266] Patrick Geddes, *Town Planning towards City Development: A Report to the Durbar of Indore*, Indore, Holkar State Printing, 1918
[267] D'après P. Ward, « Self-Help Housing », *art. cit.,* p. 283 et p. 307
[268] Ward cite l'exemple de Ciudad Guyana, un projet expérimental au Venezuela. *Ibid.* , p. 306
[269] Il mentionne cette double casquette dans un texte de 1967 : , John C. Turner, « Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries », *Journal of the American Institute of Planners,* Vol. 33, n°3, 1967 p. 167–180. Il évoque aussi sa participation à des colloques organisés par les Nations Unies. (John C. Turner,

évidemment à participer à la rédaction de rapports sur ces questions et, on l'imagine très bien, à y imprimer sa propre vision, en lien avec ses expériences d'auto-construction et d'aide mutuelle[270]. Ses liens avec les Nations Unies n'épuisent d'ailleurs pas ses formes de contribution aux discussions et productions internationales : comme on le verra par la suite, il a aussi beaucoup influencé les politiques de la Banque mondiale. Dans un article de 1977, Rod Burgess, l'un des grands critiques de l'école du *self-help*, écrit d'ailleurs :

> « *Turner's ideas, whether he likes it or not, now form part of a growing consensus of opinion amongst housing experts, planners and international aid groups that "la politica de autoconstruccion" is in some way not only an effective political and social palliative, but also makes good sense economically*. »[271]

La figure charismatique de Turner et ses nombreuses connexions internationales (via le Centre de recherche du MIT-Harvard, les Nations Unies ou ponctuellement la Banque mondiale) vont ainsi influencer de manière considérable les approches des problématiques de pauvreté urbaine dans les années 1970.

iii) Les apports du débat sur le travail et le « secteur informel »

Un troisième et dernier débat, pourtant déconnecté des discussions sur le logement, va également influencer les approches de la question des bidonvilles en introduisant un nouveau concept : la notion de secteur informel. Jusqu'alors, le travail des individus était envisagé dans la perspective du paradigme de la modernisation, comme relevant de pratiques soit *modernes* soit *traditionnelles*. Les activités des habitants de bidonvilles étaient, dans la plupart des cas, associées à la seconde catégorie, puisqu'elles ne semblaient pas s'insérer dans les circuits économiques officiels du progrès technologique et du capitalisme triomphant. À l'inverse, ces activités étaient perçues comme résultant de la survivance de pratiques anciennes et par ailleurs sans avenir, car peu compatibles avec le nouveau modèle de développement. Toutefois, à partir de 1970, des travaux académiques émanant de l'Institut d'Études sur le Développement de l'Université de Sussex, au Royaume Uni, viennent remettre en question cette vision. Critiques par rapport à la classification communément admise du travail, comme relevant des référentiels traditionnel et moderne, les auteurs de ces travaux invitent à dépasser ce dualisme et à explorer de nouvelles catégories, plus en phase, notamment, avec la réalité des pays en développement.

« Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies », paper prepared for the United Nations Seminar on Development Policies and Planning in Relation to Urbanization, Pittsburgh, Penna., Fall, 1966)

[270] Il y était d'ailleurs fortement encouragé, notamment par Ernest Weissmann, directeur du UNCHBP, qui lui avait confié la rédaction d'un rapport sur l'emploi des méthodologies de *self-help* à Arequipa, entre 1965 et 1966. Voir : H. E. Gyger, *The Informal as a Project*, *op. cit.*, p. 116 (note 118)

[271] Rod Burgess, « Self-help housing: a new imperialist strategy? A critique of the Turner school », *Antipode*, Vol. 9, n°2, September 1977, p. 50

Sur la base d'ethnographies réalisées au Ghana, l'anthropologue Keith Hart propose l'emploi du terme « secteur informel » pour désigner les activités économiques et de travail des habitants du bidonville de Nima, à Accra. Le concept est présenté en 1971, lors d'une conférence organisée par l'Institut et intitulée « Urban unemployment in Africa », à laquelle avaient été conviés un certain nombre de praticiens des questions liées au travail. Plusieurs représentants de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) se trouvaient notamment dans l'assemblée, à une époque où cette entité était justement en train de construire les grandes lignes de sa politique concernant l'emploi. D'après Ray Bromley, c'est de cette manière que la notion de « secteur informel » a véritablement commencé à se diffuser. Dans son introduction à un volume thématique de la revue *World Development* consacré à ces débats, cet auteur explique que le concept est apparu dès l'année suivante dans un rapport de la mission de l'OIT au Kenya[272], repris et adapté par les mêmes individus qui avaient assisté à la présentation de Keith Hart. Ironiquement, le « secteur informel » aurait même fini par gagner l'arène politique, en se retrouvant à l'ordre du jour des discussions parlementaires kenyanes. Mais la circulation du concept ne s'est pas limitée à ce seul pays.

> « À partir de là, le secteur informel a été incorporé aux fondements conceptuels d'une grande partie de la recherche urbaine dans le Programme Mondial de l'Emploi de l'OIT, et significativement, dans les programmes de recherche urbaine d'autres organisations internationales. »[273]

Les catégories adoptées par l'OIT deviennent en effet des normes de référence, qui peuvent se propager à l'ensemble du système onusien et des organisations multilatérales. D'ailleurs en 1972, la réduction du chômage est adoptée, avec celle de la pauvreté, comme objectif majeur de la décennie[274] par les Nations Unies. Cette mise en avant des thématiques liées au travail, qui plus est dans une perspective de développement, contribue à diffuser encore davantage la nouvelle classification formel/informel.

Rétrospectivement, dans la sphère académique, cette adoption rapide et consensuelle d'un concept à peine encore maîtrisé va susciter de nombreuses critiques, à partir de la

---

[272] Cf : International Labour Office, *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva: ILO, 1972. Ce rapport définit les activités informelles en vertu des caractéristiques suivantes : « (a) ease of entry; (b) reliance on indigenous resources; (c) family ownership of enterprises: (d) small scale of operation; (e) labour-intensive and adapted technology; (f) skills acquired outside the formal school system and (g) unregulated and competitive markets. Informal sector activities are largely ignored, rarely supported, often regulated and sometimes actively discouraged by the Government. » (p. 6)

[273] Ray Bromley, « Introduction. The urban informal sector: Why is it worth discussing? », *World Development*, Volume 6, Issues 9-10, September-October 1978, p. 1036

[274] ECOSOC, Committee for Development Planning, *Attack poverty and unemployment: views and recommendations of the Committee for Development Planning*, New York, United Nations, 1972

deuxième moitié des années 1970. Le numéro de la revue *World development* dirigé par Ray Bromley et auquel nous faisions référence un peu plus tôt synthétise assez bien le contenu de ce débat. Dans son introduction, cet auteur trouve pas moins de neuf raisons de questionner le concept de secteur informel tel qu'il est employé par l'OIT à cette époque. Il lui reproche surtout son imprécision et pointe du doigt les apories qui dominent sa compréhension par les acteurs internationaux. Pour Bromley en effet, la classification formel/informel invisibilise l'existence d'interactions constantes entre les deux sphères et leur fondamentale interdépendance. Dans un article sur les vendeurs de rue à Cali[275], cet auteur exemplifie brillamment sa critique en montrant comment certaines grandes firmes du secteur formel s'appuient sur l'économie informelle pour accumuler du capital. Il évoque les cas de la vente de journaux et de cigarettes, qui relient des gros groupes locaux, nationaux ou multinationaux, à des vendeurs souvent mineurs, dont l'activité non-déclarée et très faiblement rémunérée permet d'optimiser les profits « formels » des sociétés pour lesquelles ils travaillent « informellement ». Dans de telles situations, l'assistance internationale au secteur informel, comme modalité d'aide publique au développement, apparaît en effet comme un leurre. En ignorant les rapports de forces qui unissent le secteur informel au secteur formel, elle se condamne à des résultats sinon nuls, du moins de très court terme, qui risquent tout au plus d'alimenter et de renforcer des systèmes d'emploi très inégalitaires. Pourtant, selon Bromley, de tels programmes d'assistance rencontrent un certain succès auprès des acteurs institutionnels : du point de vue des gouvernements et organisations inter-gouvernementales, ils constituent en effet une aubaine, puisqu'il permettent d'« aider les pauvres sans menace majeure pour les riches »[276]. On retrouvera une philosophie assez similaire dans certaines stratégies internationales au cours des années 1980.

En réalité, néanmoins, le débat ouvert par Bromley, et les auteurs du numéro spécial de *World Development* ne remet pas entièrement en cause la catégorie de secteur informel ; en somme, il vise plutôt à son enrichissement qu'à sa disparition. Il participe d'ailleurs lui-même de sa diffusion et propagation à l'international. Étroitement associé aux enjeux de lutte contre la pauvreté urbaine, le concept va ainsi progressivement entrer dans les grilles de lecture des problèmes économiques et sociaux des habitants de bidonvilles, pour s'y ancrer durablement – aux côtés des idées en vogue à cette époque, notamment sur l'auto-construction et la valorisation des capacités des populations pauvres.

Fruits d'une importante émulation intellectuelle dans les milieux universitaires du début des années 1970, les trois grands débats présentés dans cette section vont nourrir la réflexion et

---

[275] Ray Bromley, « Organization, regulation and exploitation in the so-called "urban informal sector": the street traders of Cali, Colombia », *World Development*, Vol 6, n°9-10, September-October 1978, p. 1161-1171
[276] R. Bromley, « Introduction », *art. cit.*, p. 1036

la pensée internationale durant cette décennie et la suivante, sur les thématiques liées à la pauvreté urbaine. En informant ou en critiquant les pratiques des acteurs gouvernementaux et inter-gouvernementaux, ainsi qu'en proposant de nouvelles approches ou de nouveaux outils, les idées des universitaires vont donc peser de manière décisive sur le champ de l'action publique et internationale dans les bidonvilles. Durant les années 1970, l'académie va en cela jouer un rôle moteur dans l'émergence, la structuration et la diffusion internationale des problématiques liées à la pauvreté urbaine et aux bidonvilles.

b) La Banque mondiale

À la même époque, un autre acteur va également se distinguer et s'affirmer comme un protagoniste majeur et incontournable des questions relatives aux bidonvilles : la Banque mondiale. Nous tenterons dans ce qui suit de comprendre les ressorts de l'influence exercée par cette institution sur les orientations des politiques urbaines gouvernementales de cette époque. Nous analyserons le rôle de cet acteur dans la diffusion d'un paradigme de développement centré sur la réduction de la pauvreté et adossé à la promotion de pratiques innovantes en matière de politiques urbaines et de logement.

i) Repenser la pauvreté urbaine : des contributions cruciales de la Banque mondiale au débat multilatéral

Créée à la suite de la Seconde Guerre Mondiale, la Banque mondiale se destinait à l'origine à offrir des prêts de moyen et long terme pour la reconstruction ou le développement des pays membres du Fonds Monétaire International (FMI). Le Plan Marshall ayant assuré une grande partie du financement de la reconstruction, l'organisation a commencé à se consacrer exclusivement aux thématiques de développement dès l'année 1948. Ses trois grands domaines d'intervention étaient initialement l'industrie, le transport et l'agriculture, avec l'idée que la création d'infrastructures solides était la clé de la croissance économique et donc du développement des pays du Sud. Dans les années 1960, devant l'explosion de la pauvreté et des flux migratoires vers les villes, ses efforts se sont tout particulièrement concentrés sur le secteur rural. En portant assistance aux milieux agricoles, la Banque mondiale entendait en effet résorber la pauvreté « à la source » et *in fine,* stopper (ou du moins ralentir) l'exode rural. Il s'agissait en effet d'inciter les populations à rester dans les campagnes, plutôt que d'aller engorger davantage les grandes villes. Ainsi, le problème de la pauvreté urbaine était-il perçu comme le symptôme d'un mal d'une autre nature et ne faisait-il l'objet d'aucune politique

d'assistance spécifique ou directe. Cette situation allait toutefois se transformer radicalement à partir des années 1970.

En 1968, la Banque mondiale change de direction et c'est l'énergique Robert McNamara[277] qui en prend les rênes. Son entrée en fonctions va marquer un véritable tournant, avec la prise de conscience de ce que les politiques d'assistance agricole ne suffisent plus à contrer l'explosion de la pauvreté dans les pays en développement. Préoccupé surtout par les taux records de croissance démographique, le nouveau directeur oriente les activités de la banque vers des thématiques telles que la fertilité et l'éducation, en particulier dans des milieux urbains. D'ambitieux projets de planification familiale voient le jour en Asie, notamment en Inde et en Indonésie, avec un soutien significatif de la Banque. En parallèle, McNamara investit la scène multilatérale et les forums de dialogue international pour plaider en faveur d'une meilleure redistribution des richesses. Aux pays industrialisés, il demande une augmentation de la part du PIB accordée à l'aide publique au développement. Dans le même temps, il incite les pays en développement à s'attaquer de manière plus frontale à leurs inégalités domestiques. Il insiste sur le problème de la pauvreté et la nécessité de porter assistance à ce qu'il baptise « *the poorest 40%* »[278]. En réalité, le directeur de la banque espère influencer la compréhension de la nature des difficultés rencontrées par les pays en développement, pour faire entrer l'objectif de réduction de la pauvreté dans les agenda politiques nationaux. Il s'inscrit ainsi dans une démarche qui relève de ce que Peck et Theodore, sur la base des travaux de Hall, appellent la construction de paradigme et qui constitue une activité assez caractéristique des organisations internationales :

> « *these organizations shape the understanding of the very nature of policy problems and, in the process, legitimate some options while foreclosing and silencing others. They are engaged, in other words, in the constrained projects of paradigm building and maintenance.* »[279]

En l'occurrence, l'insistance du directeur sur la dimension urbaine de la pauvreté – avec la reprise incessante de l'expression « urban poor » – va peu à peu influencer le (re)cadrage des enjeux de développement sur la scène internationale, en mettant les villes au centre du débat et en faisant reculer la préoccupation pour les problématiques rurales. Dans le même temps, le

[277] Il s'agit de l'ancien secrétaire à la Défense des États-Unis (en poste notamment pendant la Guerre du Vietnam).
[278] Il définit cette catégorie selon un critère essentiellement qualitatif, comme dans cet extrait de discours : « If developing countries themselves do not adopt the policies to deal with this problem, there is little that international institutions and other external sources of aid can do to help the poorest 40% of their peoples -those 40% who suffer the greatest deprivations, and who are in the most desperate need. » Robert McNamara, Speech at the UN Conference on Trade and Development, April 14, 1972, IBRD, *The McNamara Years at the World Bank. Major Policy Addresses of Robert S. McNamara: 1968-1981*, The Johns Hopkins University Press Baltimore, 1981, p. 177
[279] N. Theodore, J. Peck, « Framing neoliberal urbanism », *art. cit.*, p. 24

plaidoyer déployé depuis la Banque mondiale sur la pauvreté en ville va aussi contribuer à renforcer l'attention accordée à la question des bidonvilles dans les débats internationaux, celle-ci se trouvant de fait revalorisée au sein du nouveau paradigme en germe.

En 1972, un pas plus important encore est franchi, avec l'ouverture à la Banque mondiale d'un secteur dédié à l'urbain. Entièrement tourné vers les problématiques sociales des villes des pays en développement, et l'objectif de réduction de la pauvreté, ce nouveau secteur est inauguré par la publication de la brochure thématique *Urbanization*. La question des bidonvilles semble d'ailleurs appelée à occuper une place centrale dans les nouvelles activités de l'organisation, puisqu'elle est abordée dès les premières lignes du texte de la brochure.

Eût égard à la doxa de l'époque et aux conceptions dominantes parmi les gouvernements aussi bien des pays industrialisés que des pays en développement, on aurait pu s'attendre à ce qu'une institution multilatérale de gestion inter-gouvernementale telle que la Banque mondiale assume une vision plutôt négative des bidonvilles. Ceux-ci auraient ainsi pu être conçus, sinon comme un obstacle au développement des villes, du moins comme un problème à éliminer. Or, à la lecture du texte de la brochure *Urbanization,* la vision de la Banque semble tout autre. Dans l'introduction, certaines caractéristiques des bidonvilles[280] de l'époque (la pauvreté urbaine, le chômage, la précarité des infrastructures et notamment des logements) sont effectivement identifiées par les auteurs comme de « sévères problèmes ». Cependant, l'existence en elle-même de ces quartiers n'est pas directement mise en cause. Au contraire, et c'est là une forme de reconnaissance inédite pour les bidonvilles, le texte semble affirmer que la construction autonome de logements en périphérie des villes constitue au moins autant une solution qu'un problème, dans des situations où l'offre habitationnelle ne parvient pas à s'ajuster à la demande de logements (notamment de la part des migrants).[281] Ce renversement de perspective n'est pas sans rappeler le titre d'un article de William Mangin, déjà évoqué dans cette section : « Latin American squatter settlements: a problem and a solution ». L'usage d'expressions similaires ne suffisant pas à prouver la parenté entre deux textes, l'influence des travaux de Mangin sur la pensée urbaine développée par la Banque mondiale dans son nouveau secteur semble difficile à établir avec certitude ici. La brochure *Urbanization* dénote en tout cas d'une vision relativement éclairée pour l'époque, indéniablement nourrie par la pensée des courants académiques progressistes présentés auparavant. À bien des égards, la ligne politique qui s'ébauche à la Banque mondiale dans les années 1970 semble dialoguer avec les travaux de la sphère universitaire de cette période.

---

[280] Dans la version en anglaise, ceux-ci sont désignés comme « *slums* », « *shantytowns* » ou « *squatter settlements* ». WB, *Urbanization sector*, working paper, report n°11072, june 1972.

[281] « *The migrants appear at least as much to be providing a solution as to be creating a problem* » *Ibid.*, p. 42

Le plaidoyer contre les programmes de construction de logements standardisés, cher aux auteurs de la première école (dite de « critique »), occupe sans aucun doute une place clé dans cette politique. Il constituera d'ailleurs une des contributions les plus effectives de la Banque et un vecteur fondamental des transformations du champ de l'action publique envers les bidonvilles. Dans la brochure précédemment citée, les limites des projets de « *housing* », tels que mis en œuvre dans les pays en développement, sont exposées de manière assez détaillée. Les auteurs reprochent notamment à ces projets leur manque de réalisme, au vu des coûts importants qu'ils engendrent pour les pouvoirs publics de pays en développement, mais surtout pour les habitants eux-mêmes. En somme, de telles politiques ne parviennent pas à apporter de solution habitationnelle aux plus démunis, qui n'ont pas les ressources suffisantes pour accéder au crédit et à la propriété[282]. Les pratiques d'élimination de bidonvilles, souvent associées aux programmes de relogement, font également l'objet d'une forte critique. En témoigne le passage suivant :

> « *initial reaction to the shanty settlements has often been to tear them down as both illegal and an urban blight. It is by now generally appreciated that such action provides no solution. New shanty settlements appear more quickly than the old are removed, and all that is usually achieved is destruction of useful capital investment*. »[283]

Au-delà de la dénonciation en elle-même, cet extrait mérite une attention toute particulière. En analysant la structure argumentative, on observe en effet que l'argument « classique » (dans la littérature) de l'inefficacité des mesures d'éradication se double d'une idée un peu moins répandue, sur la perte de capitaux engendrée. Typiquement économiciste, ce raisonnement suggère une réelle appropriation de la critique de l'éradication de bidonvilles par la Banque. On constate en effet que si la vision qui s'ébauche dans le nouveau secteur urbain s'inspire assez clairement des idées de certains courants et milieux académiques, elle n'en demeure pas moins cohérente avec le rôle d'institution financière de la Banque… et fidèle aux intérêts qui en découlent. C'est d'ailleurs grâce à ce rôle et au prestige associé à son statut, que la Banque mondiale peut mobiliser, au service des causes qu'elle défend, des répertoires d'action collective autrement plus porteurs que ceux à la disposition des universitaires. Organisation internationale de gestion multilatérale, elle bénéficie en effet de canaux de communication privilégiés avec les gouvernements des États membres. Spécialiste des questions financières globales et en particulier influente sur les thématiques de développement, elle est souvent conviée et consultée dans des forums internationaux de discussion dédiés à ces enjeux. Le Président McNamara, fort de son charisme personnel, va activement mobiliser ces divers canaux d'influence. Tout au long de son mandat, il va livrer de nombreux discours dans les plus

[282] *Ibid.* , p. 30
[283] *Ibid.* , p. 43

hautes sphères du pouvoir et de la gouvernance multilatérale, dont certains vont particulièrement marquer les esprits. En 1975, il profite de l'occasion d'une réunion du Conseil des gouverneurs de la Banque mondiale, qui réunit annuellement les hauts représentants de tous les États membres, pour dénoncer les pratiques d'élimination de bidonvilles :

> « *there is one thing worse than living in a slum or a squatter settlement and that is having one's slum or settlement bulldozed away by a government which has no shelter of any sort, whatever to offer in its place. When that happens -and it happens often- there remains only the pavement itself, or some rocky hillside or parched plain, where the poor can once again begin to build out of packing crates and signboards and scraps of sheetmetal and cardboard a tiny hovel in which to house their families.* »[284]

La référence explicite aux bulldozers, pour décrire les initiatives de délogement des habitants de bidonvilles, ne laisse pas de doute quant à la volonté de McNamara d'interpeller l'audience. L'emploi de ce terme est d'ailleurs renforcé par l'énumération détaillée des types de matériaux de récupération utilisés par les « pauvres » pour la construction spontanée de leurs logements, ainsi que des caractéristiques géologiques des sites qu'ils sont amenés à occuper. Ces détails, pour le moins triviaux et bien peu conformes au contexte d'une réunion internationale de haut niveau, jouent pourtant un rôle crucial dans l'argumentation. En effet, ils permettent de récréer, dans l'esprit des auditeurs, le « fantasme » collectif du bidonville à cette époque : un espace déprimé et potentiellement sale, où des individus vivent dans des abris de fortune, leurs enfants maigres jouant au milieu des débris. En faisant appel à cet imaginaire – et à une vision paternaliste – du pauvre comme *victime* et non plus comme « envahisseur » de terres, McNamara joue clairement sur le registre pathétique. Il tente en effet de diaboliser les pratiques violentes d'expulsion des habitants de bidonvilles et espère sans doute persuader ses interlocuteurs du caractère choquant et « honteux » de telles politiques. L'adresse aux gouvernements et la parenthèse sur le fait que de telles pratiques demeurent fréquentes relèvent d'ailleurs tout à fait du registre de l'humiliation (*shaming*)[285], bien que les « coupables » ne soient pas interpellés *ad nominem*. Cet extrait de discours n'est bien sûr qu'un exemple d'intervention (assez musclée) en faveur de la cause de la lutte contre l'élimination de bidonvilles, parmi d'autres prises de parole du directeur de la Banque mondiale et d'autres

[284] Robert McNamara, Speech « To the Board of Governors », IBRD, *The McNamara Years at the World Bank. op. cit.*, p. 320

[285] On retrouve, en sciences politiques, un grand nombre de travaux pour approfondir sur ce sujet. La littérature anglosaxone se concentre plutôt sur des dynamiques de « naming and shaming », mais d'autres références, notamment parmi les travaux français s'intéressent à l'humiliation en tant que telle, notamment comme pathologie du système international (Lire là-dessus : Bertrand Badie, *Le temps des humiliés. Pathologie des relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2014)

formes de plaidoyer (*advocacy*[286]) de l'organisation en elle-même. Cette cause semble en tout cas avoir été défendue de manière assumée et pro-active par la Banque, comme un axe central des activités liées à la politique du nouveau secteur urbain.

Plusieurs auteurs[287] soulignent d'ailleurs le rôle clé joué par la Banque en matière de dissuasion du recours à des politiques d'élimination de bidonvilles dans les années 1970. Plus généralement, l'originalité de la posture de la Banque et un de ses grands apports à la pensée urbaine de l'époque ont été de se poser contre le modèle traditionnel des politiques de logement social promu par les pays industrialisés et souvent diffusé par leurs agences de développement (USAID, la British Overseas Development Administration, etc.)[288]. Sous l'impulsion de McNamara, l'organisation s'est au contraire appliquée à défendre des politiques de logement plus « réalistes », au regard du contexte de ces pays et des conditions particulières d'espace et de ressources disponibles, en disséminant une réflexion nourrie (inspirée, qui plus est, de théories scientifiques développées dans le champ de l'académie) sur les politiques habitationnelles destinées aux couches les plus pauvres de la population et en proposant de nouvelles approches de ces questions – avec, comme on va le voir, des alternatives politiques concrètes.

ii) La période du sites and services

Ses activités de plaidoyer semblent d'ailleurs avoir porté leurs fruits. Plusieurs sources écrites et enquêté.es s'accordent en effet sur l'idée que la vision nouvelle proposée par la Banque a grandement influencé son temps et les autres acteurs du champ[289]. Dans le rapport *Learning by doing (1983)*, qui dresse le bilan de la première décennie de politique urbaine de la Banque, cette influence est reconnue à l'aune de la « convergence de vues graduelle sur beaucoup d'enjeux de politiques urbaines »[290] qui a émergé sur la scène internationale. Pour illustrer cet argument, les auteurs citent notamment l'exemple d'USAID, qui, dans le sillage de la banque, a commencé à mettre en œuvre des programmes de « *sites and services* » dans les pays en développement. Cette approche, comme on va le montrer dans ce qui suit, va devenir le cheval de bataille et en quelque sorte le symbole de l'engagement de la Banque en matière de lutte contre la pauvreté urbaine dans les années 1970.

---

[286] Là encore, on retrouve un concept très étudié en relations internationales. Dans ce travail, nous nous sommes particulièrement appuyée sur les travaux de Keck et Sikkink (M. Keck, K. Sikkink, « Transnational advocacy networks », *art. cit.*) et ceux de Sabatier (Paul Sabatier, « An advocacy coalition framework », *art. cit.*).
[287] Voir notamment : Pugh (1994) cité par : Cecilia Zanetta, « The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond », *Habitat International* 25, 2001, p. 519.
[288] WB, *Learning by doing, op. cit.*, p. 47-48
[289] C. Zanetta, « The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America », *art. cit.* ; P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.*, G. Arku, R. Harris, « Housing as a Tool », *art. cit.*
[290] WB, *Learning by doing, op. cit.*, p. 47

Elle est introduite dès 1972, encore une fois à travers la publication de la brochure *Urbanization.* Déjà dans ce texte, qui inaugure sa propre percée dans le débat sur l'urbain, la Banque plaide en faveur d'une approche pragmatique des problématiques liées à la question du logement des plus démunis. Prenant acte de la faible disponibilité de ressources financières dans les villes des pays en développement, elle promeut le recours à une méthodologie qu'elle a baptisée *site and services*[291]. Peu couteuse et facilement réplicable, cette approche propose de fournir non pas des maisons déjà construites, mais des lopins de terre où les futurs habitants pourront s'installer régulièrement, malgré leurs faibles revenus. Elle prend en cela le contrepied de la solution par la construction massive de logements standardisés et « finis », employée dans les années 1960 par de nombreux acteurs gouvernementaux et internationaux. Dans cette nouvelle manière d'appréhender les politiques de logement, les individus accèdent, via des mécanismes de micro-crédit, à la propriété de terrains (*sites*). Ceux-ci ont la particularité d'avoir été préalablement urbanisés, c'est-à-dire qu'il s'agit de lots délimités et régularisés, mais surtout, équipés des services publics basiques (*services*). Le fondement de cette approche est en cela d'anticiper l'expansion urbaine et de préparer l'installation des familles, pour faire en sorte que ces deux processus s'effectuent dans la légalité, en adéquation avec les normes urbanistiques. En prédisposant des terrains à l'arrivée de nouveaux habitants, les pouvoirs publics locaux s'évitent d'ailleurs de potentielles dépenses de long terme : il est souvent bien moins coûteux de régulariser des terrains et de les équiper en services publics *avant* l'arrivée des familles qu'*a posteriori,* une fois les habitations bâties (à plus forte raison lorsque les processus de construction échappent à la planification officielle). Les auteurs de la brochure affirment en outre que pour les habitants de bidonvilles, la fourniture de services tels que l'eau ou les infrastructures de santé constitue une priorité, qu'ils placent généralement au-dessus des conditions de logement en elles-mêmes[292]. Justement, dans le *sites and services,* la construction du logement en lui-même est à la charge des propriétaires du terrain. Sur ce point, l'approche proposée par la Banque mondiale rejoint la théorie du *self-help,* à laquelle elle se réfère d'ailleurs explicitement. En pratique, les futurs habitants devront donc bâtir eux-mêmes leur maison, le plus souvent avec une assistance technique pour les travaux et/ou financière pour l'ouverture d'un crédit et l'achat des matériaux. L'idée de la contribution individuelle ou communautaire au projet est centrale dans la conception de la Banque. Cette organisation encourage en effet la mobilisation du capital local, partant du principe

> « [qu']exploiter le potentiel de l'entraide et des économies [individuelles] constitue la seule possibilité réaliste pour soulager de manière substantielle des conditions de logement pour la plupart des pays en développement »[293].

---

[291] Le terme « site » est au singulier dans *Urbanization*, il sera employé au pluriel dans ses usages postérieurs.
[292] WB, *Urbanization, op. cit.,* p. 42
[293] *Ibid.*, p. 5

Comme l'illustre cette citation, les emprunts à la théorie du *self-help* sont importants, dans la conceptualisation du « sites and services ». Ils témoignent encore une fois des liens du nouveau secteur urbain de la Banque avec les sphères universitaires de l'époque. Toutefois, les deux approches ne sont pas exactement fondées sur les mêmes principes. Elles divergent notamment sur la question de la participation des pouvoirs publics, qui constitue un prérequis pour la Banque et un élément plutôt indésirable pour Turner[294] – celui-ci s'étant rapproché de la pensée anarchiste dans le courant des années 1970.

Par ailleurs, si toutes deux se fondent sur le recours à la participation des habitants, comme moyen d'abaisser les coûts du projet, la Banque mondiale semble accorder à cette contribution un sens tout particulier. Dans plusieurs de ses discours, dans les grandes arènes multilatérales, McNamara insiste en effet sur la nécessité d'accroitre la « productivité des pauvres ». Pour lui, une partie de la population des pays en développement est à ce point plongée dans la pauvreté qu'elle vit en marge de la société et n'a pas accès au travail. Condamnée à se maintenir dans son état, faute de revenus suffisants, elle constitue par ailleurs une masse « non-productive », qui freine le développement national, ou du moins n'y contribue pas. En faisant participer les pauvres aux travaux de leur maison, McNamara entend ainsi réactiver le potentiel de cette main d'œuvre qui s'ignore, lui offrant du même coup (par l'octroi d'un logement) les conditions de sa réintégration à la société et au marché du travail[295]. Une telle démarche, que nous présentons ici de manière simplifiée et schématique, soulève évidemment des interrogations éthiques. Replacée dans le contexte des années 1970 et de la préoccupation encore assez faible pour les questions de pauvreté, elle constitue pourtant un des points forts de la stratégie argumentative du directeur de la Banque mondiale auprès des acteurs gouvernementaux. En proposant un outil d'intervention publique sinon « rentable » du moins à prix très bas, il entendait bien sûr inciter les États à prendre un rôle plus actif dans la réduction des inégalités, en pointant aussi l'intérêt de cette méthode vis-à-vis du traitement ou de l'intégration d'un autre enjeu majeur : la croissance du « secteur informel ». D'ailleurs, l'enjeu au cœur de la promotion de la méthodologie de sites and services pour la Banque mondiale n'était pas seulement technique : comme le suggèrent Peck et Theodore, la diffusion par des organisations internationales de mesures concrètes sert aussi de socle à la promotion d'idées plus profondes, voire de réformes[296]. La dimension très didactique du *sites and services*, avec des résultats très visuels et une forte « réplicabilité » semblait le rendre particulièrement

---

[294] Voir là-dessus, la thèse d'Helen Gyger, brillamment documentée : H. Gyger, *The Informal as a Project, op. cit.*, part. 8.2, p. 280 à 300 (approx.)

[295] Voir les discours de McNamara : « To the Board of Governors, » Washington, D.C., September 1, 1975, « To the Massachusetts Institute of Technology, An Address on the Population Problem », Cambridge, Massachusetts, April 28, 1977 ou encore « To the Board of Governors », Washington, D.C., September 26, 1977. (On peut les retrouver transcrits sur le document : IBRD, *The McNamara years at world bank*, op. cit.)

[296] Jamie Peck, Nik Theodore, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », *Geoforum,* 41, 2010, p. 169-174

vendeur et propice à des appropriations relativement aisées par les acteurs domestiques différents.

Au moment où la Banque lance sa « campagne » de promotion du *sites and services,* quelques projets pilotes sont d'ailleurs déjà en cours, qui vont en devenir la « vitrine ». Des expériences en Afrique (Sénégal), en Asie (Inde) ou encore en Amérique Centrale (El Salvador) sont notamment mentionnées dans la brochure de 1972. Évidemment, le nombre de ces initiatives est appelé à significativement augmenter dans les années suivantes. Dans ses projections pour la période fiscale 1972-1976[297], la Banque annonce en effet la mise en œuvre de douze projets de *sites and services,* représentant à eux seuls plus de la moitié du nombre total de projets pour le secteur urbain. Dans un rapport ultérieur publié en 1983, on constate qu'entre 1972 et 1981, le nombre de projets de « *shelter* » c'est-à-dire de *sites and services* et/ou réhabilitation de bidonvilles, s'élève à 36[298], un résultat encore une fois bien supérieur aux trois autres catégories de projets. Pour ces 36 projets, plus de 940 millions de dollars (US) ont été prêtés par la Banque. Rapporté à la somme totale des prêts accordés pour le secteur urbain sur la période, soit environ 2 000 millions, ce montant représente quasiment la moitié de l'argent déboursé. Ces données indiquent bien la place prépondérante de la modalité de *sites and services* dans le paysage des activités urbaines de l'organisation.

Cette politique va d'ailleurs connaître une postérité assez importante, sans doute autant en raison de son originalité qu'au regard de son importante diffusion dans les pays en développement, via les nombreux projets de la Banque. Cinq décennies plus tard, elle semble encore très ancrée dans l'esprit de nombreux acteurs du champ de la lutte contre la pauvreté urbaine. Les entretiens menés au Brésil, en Colombie, en France ou en Malaisie (lors du FUM de Kuala Lumpur), nous ont amenée à constater que la modalité de *sites and services* a marqué plusieurs générations d'architectes et urbanistes du monde entier. Les enquêté.es qui ont eu l'occasion de pratiquer ou du moins de fréquenter cette méthodologie dans les années 1970 (voire 1980), semblent majoritairement en avoir conservé une image positive. Certain.es nous ont même confessé qu'ils ou elles regrettaient qu'elle ait cessé d'être employée. Tous.tes l'associaient en tout cas automatiquement à la Banque mondiale, reconnaissant la contribution fondamentale de cette institution à la recherche appliquée de cette époque sur les questions urbaines.

---

[297] WB, *Urbanization, op. cit.,* p. 59

[298] Parmi ceux-ci, dix concernent la région Amérique Latine et Caraïbes (une part importante, comparé aux autres régions) pour un total de prêts accordés équivalent à 257,3 millions de dollars (US). WB, *Learning by Doing, op. cit.*, p. 11-12

En réalité, la conceptualisation de l'approche sites and services doit beaucoup à des techniques déjà employées en Amérique latine et ailleurs dans le monde. Les emprunts à la théorie du *self-help* diffusée par Turner, d'une part, sont évidents et d'ailleurs assumés. D'autre part, comme le rappelle assez justement Harris, les idées sur le *self-help* et le *sites and services* qui se diffusent massivement dans les années 1970 prennent leur source dans des pratiques antérieures, expérimentées dans les pays latino-américains[299]. On a déjà présenté, dans cette même section, la trajectoire complexe qui a amené à l'internationalisation des techniques de *self-help*. On pourrait de même retracer les origines du *sites and services* et rappeler que des projets de ce type avaient ponctuellement été mis en œuvre par l'ICT dans la Colombie des années 1960, en lien avec les expérimentations du CINVA[300]. En tout cas, pour Harris, l'arrivée de la Banque mondiale sur la scène urbaine mondiale n'a pas amené d'innovation significative ni de « révolution » au niveau de la pensée et de la conception des politiques de lutte contre la pauvreté urbaine : « *The World Bank's initiative was financially important, but in principle nothing new*. »[301] Cette critique est importante, en ce qu'elle touche de très près aux enjeux soulevés par le processus d'internationalisation. Elle nous invite à observer les faisceaux d'interactions et les nombreux échanges (notamment avec les échelons local et national) qui se dissimulent derrière certaines initiatives « internationales », dont on aurait tendance à attribuer la paternité à un unique acteur, puissant ou de renom. Reconnaissant et soulignant l'importance des apports locaux et nationaux latino-américains à la conceptualisation du *sites and services* par la Banque mondiale, nous nous distancions toutefois de l'argument de Harris selon lequel les pratiques de *self-help* constituaient déjà « une option établie et un point de référence » dans les pays en développement, avant l'entrée en scène de la Banque mondiale. Cette affirmation générale est en effet invalidée par nos cas d'étude brésiliens et colombiens, où les programmes de construction de logements standardisés étaient la norme depuis les années 1960[302] et où les gouvernements centraux ne semblaient pas toujours enclins à encourager des initiatives communautaires ou des mesures plus souples. Comme on va le montrer dans ce qui suit, les modalités de *sites and services* auront d'ailleurs du mal à percer dans les deux pays et les recommandations de la Banque se heurteront à des réticences jusqu'à la fin des années 1970.

Dans l'ensemble, bien que des projets incluant une modalité proche du « sites and services » aient pu surgir ponctuellement avant la reprise de ce concept par la Banque et inspirer d'une quelconque manière la politique de cette organisation, de telles initiatives demeuraient

---

299 Richard Harris, « A double irony: The originality and influence of John F.C. Turner », *Habitat International*, Vol. 27, n°2, June 2003, p. 245-269

300 Voir chapitre 1, A.

301 R. Harris, « A double irony », *art. cit.*, p. 19

302 Pour Harris, la production publique de logement social était une option promue et privilégiée dans les pays du Nord mais beaucoup moins dans les pays du Sud. *Ibid.*

minoritaires en Colombie et au Brésil, ainsi que dans la majorité des pays de la région – à l'exception sans doute du Pérou. C'est donc bien la Banque mondiale qui a contribué à leur donner plus de visibilité et à les transformer en une alternative crédible de politique publique dans de nombreux contextes, agissant à la manière d'un « agent de transfert »[303]. Comme on l'a déjà évoqué, réduire la pauvreté – et à plus forte raison la pauvreté urbaine – n'était pas toujours une priorité pour les gouvernements des pays en développement de cette époque. Or, le caractère peu coûteux du *sites and services* et l'assistance financière directe proposée par la Banque ont rendu possible la mise en œuvre de projets de logements dans des États parfois peu enclins à investir dans des mesures sociales. Ainsi, à partir d'un argumentaire essentiellement économique et économiciste, la Banque est-elle parvenue à influencer la conduite certains acteurs nationaux. À l'échelle internationale, elle a permis un recadrage effectif (*framing*) des priorités d'assistance, notamment en matière de politiques de développement. Grâce à son statut et au plaidoyer actif de son Président, elle a grandement participé à la mise à l'agenda des problématiques liées à la pauvreté urbaine et a ouvert la voie à une réflexion nouvelle sur les bidonvilles.

iii) Regards sur les cas colombien et brésilien : résistances et vents contraires

Si elle a effectivement rencontré un grand succès dans les pays en développement, l'approche de *sites and services* ne s'est implantée que difficilement et tardivement en Colombie et au Brésil. Dans le rapport *Learning by Doing*, la Banque elle-même reconnaît s'être heurtée à des résistances en Amérique Latine, où « de nombreux pays ne semblaient pas réceptifs aux projets peu coûteux et non subventionnés qu'[elle] était disposée à financer »[304]. Les auteurs du rapport contrastent d'ailleurs cette observation avec le cas de pays africains, tels que le Botswana, où les financements externes étaient activement recherchés et les conditions de prêts plus vite acceptées. Or, comme on l'a montré dans la première section, certains États latino-américains avaient déjà à leur actif, au début des années 1970, plusieurs décennies de politiques urbaines et de logement – et d'influences internationales. La construction de logements standardisés à destination des classes moyennes et basses constituait la réponse privilégiée par les gouvernements locaux et même nationaux. Emblématique de cette posture, le Brésil offre également ici un cas typique de résistance politique et institutionnelle au modèle participatif et *low-cost* proposé par la Banque mondiale. Dans ce pays en effet, l'institutionnalisation de la Politique Habitationnelle Nationale (PNH) et de son bras exécutif, la BNH, a conduit à la création d'un système stabilisé de gestion des questions relatives au

[303] Nous nous fondons sur la conception de Peck et Theodore : N. Theodore, J. Peck, « Framing neoliberal urbanism », *art. cit.*
[304] WB, *Learning by doing, op. cit.*, p. 14

logement. Or, le dispositif de prise en charge des problématiques liées au déficit du logement a été pensé de manière à satisfaire un objectif autre : la croissance globale du pays. Ainsi, les coûts importants engendrés par les œuvres de construction de logements subventionnés constituaient-ils un choix stratégique, une manière de dynamiser l'économie, en injectant des fonds dans le secteur de la construction civile. Une partie de ces fonds provenait d'ailleurs de l'épargne des classes moyennes, qui, transitant par les caisses du Système Financier d'Habitation (SFH), venait alimenter la production de logements via les COHAB. Dans cette logique, l'argument du faible coût des projets de *sites and services* ne trouvait évidemment pas sa place. Denaldi et Rosseto[305] remarquent à ce sujet que, malgré la mobilisation, commune à ces deux institutions, d'un raisonnement économiciste, la Banque mondiale n'a pas réussi à influencer la politique de la BNH au début de la période. Toutefois, ces auteures montrent que la posture du Brésil va finalement s'infléchir à la fin des années 1970, sous l'effet de facteurs exogènes, c'est-à-dire sans lien direct avec le traitement politique les thématiques de logement. Selon elles, la crise économique globale et dans une moindre mesure, la stratégie populiste du gouvernement de dictature, auraient conduit à un revirement de la politique habitationnelle brésilienne à la fin de la décennie. L'impact de ce deuxième élément est toutefois à nuancer, au regard de ses effets ambivalents : si la nécessité d'offrir des logements aux masses populaires a pu effectivement conduire le gouvernement brésilien à reconsidérer l'approche de *sites and services*, on sait aussi que des programmes massifs de construction, conformes à « l'ancien » modèle, ont été lancés dans le même temps[306]. L'influence de la crise économique apparaît en revanche comme une hypothèse assez probante, qui justifie bien l'adoption de politiques habitationnelles moins couteuses. Cette crise n'est toutefois pas entièrement *exogène*, car si elle impacte si fortement le secteur du logement, c'est que le SFH présente lui-même d'importantes défaillances[307].

En lien avec cette inflexion stratégique de la posture de la BNH, deux programmes fédéraux émergent dans le paysage des politiques urbaines de la deuxième moitié de la décennie. Le premier a d'ailleurs beaucoup à voir avec la modalité de sites and services. Créé dès 1975, il s'intitule Profilurb, pour Programme de Financement de Lots Urbanisés. Il vise explicitement les populations les plus démunies, que les politiques de la BNH ne parviennent pas à atteindre de manière satisfaisante. Bien qu'il ait suscité une importante controverse dans le pays et qu'il soit resté paralysé durant ses premières années, l'apparition du Profilurb dès le milieu des années 1970 est une invitation à nuancer quelque peu l'idée selon laquelle la

---

305 R. Rossetto, (1994) citée par : R. Denaldi, *Políticas de Urbanização de Favelas, op. cit.*, p. 37

306 Entre 1976 et 1982, période correspondant à son apogée, le SFH brésilien aurait financé la construction de près de 400 mille logements annuels (incluant une part assez maigre de logements sociaux).

307 Lire à ce sujet, l'analyse économique de : Cláudio Hamilton M. Santos, « Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998 », Brasília, IPEA, julho de 1999, p. 10 à 14

politique habitationnelle brésilienne serait restée, dans les premiers temps, imperméable à l'influence de la Banque mondiale. Ce programme va toutefois rester inactif jusqu'à la fin de la décennie, où il sera reformulé et redynamisé. En 1979, il bénéficiera même d'un ensemble de crédits représentant au total près de 93 millions de dollars et accordés par la Banque mondiale pour la mise en place de plusieurs projets de *sites and services* dans la région nordeste du pays, ainsi qu'à São Paulo.

La même année, un second programme fédéral dédié aux problématiques habitationnelles et aux questions de bidonvilles voit le jour : le Promorar. Celui-ci propose une modalité de réhabilitation *in situ* pour des habitations déjà installées, le plus souvent en bidonvilles. Un projet pilote est lancé dans la favela Marê, à Rio de Janeiro, qui devient une véritable opération marketing pour le gouvernement militaire[308]. Cette première expérience sera toutefois l'unique réalisation du Promorar, abandonné en raison d'un manque de volonté politique et des conditions budgétaires difficiles de cette époque. D'autres programmes[309] nationaux seront envisagés dans les années suivantes, dans l'esprit de ces deux initiatives pionnières, sans toutefois parvenir à dépasser le stade de la conceptualisation. À bien des égards, la politique habitationnelle brésilienne de cette période semble demeurer sous l'emprise des « anneaux bureaucratiques »[310], qui relient l'administration aux intérêts du secteur privé. Les expériences du Profilurb et du Promorar confirment en tout cas l'idée d'une ouverture progressive des institutions aux recommandations internationales, en particulier de la Banque mondiale. De son côté, cette dernière reconnaît d'ailleurs avoir effectué un travail important de dialogue et de sensibilisation auprès des gouvernements latino-américains, pour inciter ceux-ci à « changer d'attitude vis-à-vis de la pauvreté urbaine »[311].

En Colombie, la situation est un peu différente, car au moment où la Banque mondiale lance sa campagne en faveur du *sites and services*, l'approche de la pauvreté urbaine par la construction massive de logements standardisés n'est pas encore totalement structurée, comme c'était le cas au Brésil. Toutefois, en 1971, Lauchelin Currie est rappelé par le Président Pastrana pour assister le nouveau directeur du DNP dans la préparation d'un plan de développement national. Près d'une décennie après la publication de *Operación Colombia*, un

---

[308] R. Soares Gonçalves (2013) et E. Maricato (1987) cités par : M. Pandolfi Guerrero, *Dilemas para a consolidação de uma politica publica territorial, op. cit.*, p. 45-47

[309] Parmi ceux-ci, le programme « João de barro », d'auto-construction.

[310] Image empruntée à Céline Sachs, qui a analysé ces questions dans son ouvrage sur les politiques habitationnelles à São Paulo : Céline Sachs, *São Paulo : politiques publiques et habitat populaire*, Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'homme, 1990

[311] « Changing governmental attitudes toward the urban poor and more effective staff communication with Latin American governments led to a rapid expansion of lending during fiscal 1977-79, with nine projects begun in three years, including three in Brazil and two in Colombia. » WB, *Learning by doing, op. cit.*, p. 14

texte programmatique porteur d'une doctrine qui n'avait pas réussi à séduire le gouvernement de l'époque, Currie garde en tête son idée de faire des politiques de logement un vecteur de la croissance économique colombienne. Considérant le secteur de la construction comme un domaine clé de l'économie, il entend stimuler celui-ci, non seulement par l'investissement public, mais encore par le crédit. La production de logements devient ainsi un des axes clés du *Plan des Quatre Stratégies*, qui paraît en 1971. En parallèle, de nouveaux instruments sont créés, notamment les *Corporaciones de Ahorro y Vivienda*[312] (CAV), des entités qui ont pour but de canaliser l'épargne des individus pour la réinjecter dans le secteur de la construction. Pour encourager les Colombiens à épargner, Currie propose un nouveau système, inspiré du SFH brésilien, qu'il baptise l'UPAC, sigle pour Unité de Pouvoir d'Achat Constant. Pour comprendre l'intérêt de cette mesure, il faut rappeler que dans des économies où l'inflation est forte tout au long de l'année, les crédits de long terme et l'épargne sont fortement impactés par la perte de valeur de la monnaie. L'idée de l'UPAC est donc en quelque sorte de garantir le pouvoir d'achat de la monnaie, en ajustant celle-ci à l'indice de l'inflation pour toutes les opérations financières liées à l'acquisition d'un logement. Ce nouvel instrument rencontre un certain succès en Colombie[313] et fomente une toute nouvelle culture de l'épargne. Les capitaux ainsi accumulés transitent via les CAV et favorisent la création de nouveaux logements dans le pays, notamment pour les classes de revenu moyen. Dans sa typologie des approches publiques du logement en Colombie, Alberto Saldarriga reconnaît d'ailleurs la période des années 1970 et 1980 comme celle de la suprématie des corporations de crédit[314], preuve que le nouveau système va connaître une postérité importante. Rapidement, celui-ci s'institutionnalise et devient un axe central de la stratégie habitationnelle du gouvernement colombien. Cette stratégie, assez proche, d'ailleurs, de la Politique habitationnelle prônée par la BNH au Brésil, bénéficie très largement au secteur privé de la construction, qui devient l'exécuteur principal des politiques sociales de l'État. Comme le prévoyait Currie, l'effet sur la croissance globale du pays est plutôt positif, la production de logements engendre une création de richesses, favorable à l'accroissement du PIB.

Dans ce contexte, la campagne internationalisée en faveur des projets de *sites and services* ne va impacter qu'assez faiblement la Colombie au début de la décennie. Il faut dire aussi que Currie, véritable gourou du développement en Colombie, très influent dans les hautes sphères de la décision, était plutôt hostile à cette méthodologie. C'est là d'ailleurs un paradoxe, puisqu'à l'origine, comme on l'a déjà évoqué, lui-même était venu en Colombie comme

---

[312] En français : corporations d'épargne et de logement.
[313] Alors même qu'au Brésil, il va rapidement s'essouffler et montrer ses limites. Cf : Cláudio Hamilton M. Santos, 1999, *art. cit.*
[314] Alberto Saldarriga, INURBE, *Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990,* Santa Fe de Bogotá, 1996

consultant de la Banque mondiale et donc représentant des idées et intérêts de celle-ci. Au terme de sa mission, Currie il allait toutefois poursuivre ses activités de conseil auprès du gouvernement colombien à son propre compte et se distancier petit à petit des vues de l'organisation. Dans ses travaux, il explique que les quartiers construits selon la modalité de *sites and services* demandent une importante fourniture de services publics, pour des densités assez faibles. Le recours à cette approche lui parait en cela assez peu rentable, au regard de l'objectif de développement plus large de la *megalopolis*[315] et de l'économie du pays dans son ensemble. D'ailleurs, si dans le rapport *Learning by doing* de 1983, la Colombie apparaît bel et bien dans la liste des pays ayant bénéficié de l'assistance du secteur urbain de la Banque mondiale, les prêts accordés ne rentrent pas dans la catégorie *sites and services*. Ils sont identifiés comme relevant du « Développement Urbain » (pour les années fiscales 1978 et 1979), une catégorie plus large qui correspond à des approches macroscopiques et intégrales, c'est-à-dire à échelle de la ville dans son ensemble, plutôt que du projet de quartier. Paradoxalement, alors qu'il était entré en Colombie mandaté par cette institution, l'influence de Currie sur le gouvernement Pastrana au début des années 1970 va donc contribuer à limiter, ou du moins à freiner, la progression dans ce pays des idées prônées par la Banque mondiale.

Toutefois, les acteurs gouvernementaux colombiens ne vont pas demeurer totalement insensibles au plaidoyer de cette organisation en faveur de politiques de logement plus compréhensives et moins couteuses. En effet, malgré leur succès, la portée des nouveaux instruments tels que l'UPAC et des CAV demeure assez limitée : les couches les plus pauvres de la population, sans revenus ou de revenus très faibles, n'ont que rarement accès aux mécanismes de crédit. Le recours au *sites and services* est par ailleurs une cause déjà acquise en Colombie, puisque certains quartiers avaient été construits selon une modalité proche, sinon similaire (*lotes con servicios*) dans les années 1960[316]. Enfin, dans les années 1970, des recherches sont menées, à la demande des autorités gouvernementales, sur les *Normes minimales d'urbanisation, services publics et services communautaires*[317], afin de tenter de pallier les limites de la politique habitationnelle en vigueur. Dans le cadre de cette étude, les spécialistes colombiens s'interrogent sur des thématiques qui ne semblent pas totalement étrangères à la réflexion internationalisée sur les approches alternatives de la production habitationnelle. Ils abordent notamment la question de la flexibilisation des normes de construction de logements en ville, évoquant la possibilité de réduire l'espace à vivre « minimal » des habitations subventionnées par l'État, ou de rentabiliser des services comme

[315] Suivant sa propre expression : Lauchelin Currie, *Taming the megalopolis: a design for urban growth*, pergamon press, 1976
[316] Sources : Entretiens divers et Richard Harris, « A double irony », *art. cit.*
[317] Instituto De Credito Territorial (ICT), Departamento Administrativo de Planeacion Distrital (DAPD), Departamento Administrativo de Planeacion Nacional (DAPN), *Estudio de Normas mínimas de Urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios*, Bogotá, 1972

l'éclairage public en augmentant les densités de certaines zones. De telles réflexions entrent tout à fait en résonnance avec les recommandations de la Banque mondiale et la stratégie au cœur de la promotion du *sites and services*. Un peu comme au Brésil, on devine donc que la campagne internationale et le travail de sensibilisation réalisés par la Banque trouveront, à long terme, une certaine prise dans les mentalités des acteurs et décideurs urbains en Colombie. Les manifestations concrètes de cette influence demeureront toutefois assez rares et peu visibles à moyen et court terme. Parmi les projets signalés auparavant comme relevant de la catégorie « développement urbain » de la Banque, certains incluront des modalités de réhabilitation de bidonvilles, par exemple dans la ville de Carthagène. Des projets de *sites and services* verront également le jour dans les années 1980, notamment à Cali (dans la zone Nord, frontalière avec Yumbo) ou à Medellin (quartier Kennedy). Toutefois, ceux-ci n'impliqueront pas toujours la participation directe de la Banque. En fin de compte, les activités et le plaidoyer associés au secteur urbain de la Banque mondiale n'auront qu'un impact assez modeste dans la Colombie des années 1970. Le prestige et l'expertise associés à la figure de Lauchelin Currie contribueront en quelque sorte à éclipser les recommandations de la Banque mondiale et à amoindrir l'influence du *sites and services* dans ce pays.

Par rapport à un consensus assez large dans la littérature et nos entretiens sur la reconnaissance des apports essentiels de la Banque mondiale à l'évolution des politiques urbaines de cette période, la Colombie et le Brésil se présentent ainsi comme deux cas plutôt « hors normes ». À échelle nationale, tous deux montrent en effet des situations de résistance à la pénétration d'idées et de pratiques internationales – du reste, très bien acceptées par un grand nombre de pays en développement. En même temps, le constat d'une hétérogénéité des postures nationales ou locales dans la réception de recommandations internationales (non-obligatoires, qui plus est) n'est guère surprenant en relations internationales. Loin d'invalider notre propos sur l'importance de la Banque mondiale comme protagoniste de bouleversements dans le champ urbain, ces exemples « limites » invitent simplement à prendre garde aux généralisations trop rapides, dans un système international divers et soumis aux aléas de variables domestiques propres à chaque pays. Peu représentatives du comportement « moyen » des pays en développement à cette période, les divergences colombienne et brésilienne éclairent en revanche assez bien la complexité des phénomènes d'internationalisation et de transfert des idées. En l'occurrence, on a pu constater que même dans des pays réticents à l'adoption nationale de la démarche de *sites and services,* certains principes contenus dans le plaidoyer général la Banque ont tout de même fait leur chemin. De tels principes ont ainsi pu se glisser dans l'esprit des acteurs liés aux sphères techniques ou décisionnelles des questions urbaines et dans certains cas, se cristalliser dans des initiatives de politiques publiques – même les plus

invisibles ou les plus rapidement avortées. La Banque mondiale n'a toutefois pas été le seul acteur institutionnel à jouer ce rôle d'influence et à favoriser l'émergence de nouvelles lectures des questions de pauvreté urbaine.

c) Les Nations Unies

Au cours des années 1970 et devant l'ampleur du phénomène d'urbanisation dans les pays en développement du monde entier, les Nations Unies vont également renforcer leur engagement dans le domaine urbain.

i) Des agences actives vis-à-vis des problématiques urbaines

L'organisation suivait déjà de près les questions de pauvreté urbaine et de logement. D'après Arku et Harris « de la fin des années 1940 au début des années 1960, elle était à l'origine de près de 60% de l'assistance technique internationale dans le domaine du logement » [318]. Après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs entités se sont succédé au sein des Nations Unies pour travailler sur les questions de logement, en lien avec la reconstruction tout d'abord, puis, progressivement, le développement. La plus connue reste le Centre des Nations Unies pour le logement, la construction et la planification (UNCHBP), institué en 1965 à la demande expresse de l'Assemblée générale[319]. Placé sous la direction de l'architecte croate Ernest Weissmann, cet organisme avait la charge de coordonner l'ensemble des activités urbaines au sein des Nations Unies et d'assurer une assistance technique aux gouvernements des États membres. Basé à New York, l'UNCHBP voyait son rôle limité à des activités de conseil, de sensibilisation et de recherche, n'étant pas doté des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ses propres projets. Sous l'impulsion de Weissmann, le centre a toutefois favorisé, au sein de l'ONU, un rapprochement des diverses thématiques liées à la question de l'habitat précaire urbain. Il a d'ailleurs joué un rôle moteur dans la promotion de méthodes alternatives et peu couteuses de production de logements, se faisant notamment le champion de l'approche de *self-help* de Turner. À l'image de la Banque mondiale, il a aussi pu effectuer un travail de sensibilisation auprès des gouvernements, pour les inciter à incorporer à leurs agendas politiques des initiatives compréhensives et « *low cost* » de logement, destinées aux couches de la population de faibles revenus. Toutefois, son influence est demeurée assez mineure, en

[318] Cette donnée vient d'un rapport de 1964 de l'EcoSoc des Nations Unies, elle renvoie à l'assistance technique totale, accordée aux pays en développement mais aussi aux pays industrialisés, notamment dans l'Europe d'après-guerre. Elle est rapportée par : G. Arku, R. Harris, « Housing as a Tool », *art. cit.*, p. 905
[319] Résolution 2036 (XX) de 1965.

comparaison notamment d'interventions internationales adossées à de la coopération financière.

D'autres agences onusiennes se sont également intéressées aux questions urbaines à partir de la fin des années 1960 : l'OIT, que l'on a déjà mentionnée, mais plus encore le Fonds pour l'Enfance (UNICEF), et le Programme pour le Développement (PNUD)[320]. En 1969, ce dernier s'est associé au gouvernement péruvien pour permettre le lancement d'un concours international d'architecture, le PREVI, sigle en espagnol pour Projet Expérimental de Logement. L'objectif de cette initiative était à l'origine d'encourager la recherche de nouveaux modèles architecturaux de logement pour les populations à faibles revenus. Le concours est apparu tout d'abord comme un succès, en ce qu'il a généré un véritable engouement dans les sphères internationales liées aux questions habitationnelles et d'architecture. Ses apports sont pourtant restés assez mitigés. Comme le soulignent plusieurs observateurs, l'initiative semblait compromise dès le début par un biais néocolonial. À l'exception des Péruviens, les candidats en lice étaient tous des architectes occidentaux, provenant de pays riches et industrialisés. Leurs propositions, très créatives mais bien peu opératoires dans des contextes locaux de pays en développement (au regard des matériaux employés et des ressources financières requises pour l'exécution des projets) ont été révélatrices d'une déconnexion entre innovation et faisabilité. Hormis cette initiative, peu concluante du point de vue de ses objectifs initiaux, le PNUD s'est également engagé dans plusieurs programmes urbains et notamment de bidonvilles, dès la fin des années 1960. Il a œuvré en Asie du Sud et du Sud-Est dans le cadre de projets de réhabilitation de quartiers, ou de *sites and services*, aux côtés de la Banque mondiale. D'après les chiffres de cette dernière, la contribution totale du PNUD à des programmes urbains pour la seule année 1973 a été de 11 millions de dollars[321].

De son côté, l'UNICEF a œuvré en contexte urbain dès le début des années 1960, développant assez tôt une conscience des problématiques de logement des plus démunis. Si cette agence agissait traditionnellement dans les milieux ruraux, où la pauvreté apparaissait de manière plus saillante jusqu'aux années 1950, elle a volontairement réorienté ses activités d'assistance à l'enfance pour intervenir dans les bidonvilles des pays en développement. Un premier projet a été réalisé à Mexico, en 1961, qui a d'ailleurs intégré des modalités d'auto-construction de logements. Malgré le succès de l'initiative et les « bonnes intentions »[322] de

[320] Auquel était d'ailleurs rattaché le UNCHBP.
[321] WB, *Habitat. Politique sectorielle* (french), 1975, p. 58 (annexe 1)
[322] Nous citons ici William Cousins, auteur d'un rapport sur la politique urbaine de l'UNICEF durant cette période, et qui lui-même faisait partie de l'organisation : William Cousins, *Urban Basic services in UNICEF: a Historical Review*, UNICEF History Series, Monograph XIV, October,1992, p. 12

l'UNICEF vis-à-vis des problématiques urbaines, aucun autre projet de ce type n'a vu le jour durant les dix années suivantes. En 1968 et 1969 cependant, la revue annuelle de l'agence, *Assignment Children*, a publié une série d'articles sur les questions urbaines, dont plusieurs consacrés à la thématique des bidonvilles (et de la pauvreté urbaine en général), notamment dans les villes de Rio de Janeiro ou de Cali.[323] Ces publications ont eu le mérite de raviver l'intérêt des experts internationaux pour ces enjeux. Elles ont en outre été suivies de la présentation, auprès du Conseil de l'organisation, d'un rapport détaillé[324] sur la situation des bidonvilles dans les pays en développement et les stratégies possibles d'intervention. Mais consciente de la faible expérience de l'UNICEF sur ces questions, la direction de cette organisation a pris le parti de faire appel à l'expertise d'une autre entité des Nations Unies : l'UNCHBP. C'est ainsi qu'Anthony Kennedy, expert de l'UNCHBP, a été transféré à l'UNICEF, pour une mission à temps plein de conseil en matière urbaine. Il a lui-même recruté, quelques années plus tard, John Donohue, un autre spécialiste des questions urbaines. Sous leur commune influence, de nombreuses initiatives ont commencé à voir le jour[325] et les activités de l'UNICEF en matière urbaine se sont peu à peu structurées autour d'une stratégie de « services urbains basiques ». Celle-ci a été approuvée en 1976 par le Conseil de l'organisation, mais aussi par l'Assemblée générale de l'ONU elle-même. En 1978, l'UNICEF a publié son premier rapport officiel sur ses activités et méthodologies en matière d'assistance aux habitants de bidonvilles : *Reaching the urban poor : Project Implementation In Developing Countries*. Un an après la parution de *Housing*[326], la seconde brochure sectorielle de la Banque mondiale, cette publication a joué un rôle important dans la diffusion internationale de nouveaux modèles d'assistance aux plus démunis. Sous l'impulsion de Donohue, l'UNICEF a d'ailleurs activement participé à la circulation d'idées et de conceptions innovantes sur les bidonvilles dans le monde. L'organisation s'était même dotée, dans ses quartiers new yorkais, d'une section entièrement consacrée à la publication de résultats et d'expériences de terrain. À partir de la fin des années 1970, celle-ci était notamment responsable de la publication bisannuelle (ou trisannuelle) d'une nouvelle revue spécialisée, intitulée *Urban Examples*. Un des enquêtés de notre terrain brésilien, Ephim Schluger, travaillait à cette période au siège de l'UNICEF comme consultant régional pour l'Amérique latine. D'après lui, cette revue a en quelque sorte préfiguré l'invention de ce qu'on connait aujourd'hui comme les « *best practices* », en socialisant des exemples de succès de certains programmes ou méthodologies employées par l'UNICEF aux

[323] Nous avons d'ailleurs pu consulter un exemplaire grâce à Ephim Schulger, un de nos enquêtés brésiliens, qui a exercé des fonctions à l'UNICEF durant les années 1980 et de qui provient une partie des informations de ce paragraphe.

[324] Il s'agit du rapport Safilios-Rothschild, présenté en avril 1971. Il avait été commandé en 1969 par le bureau de l'UNICEF, sous la pression du représentant suédois Nils Thedin, fervent défenseur des questions de pauvreté urbaine relatives à la situation des enfants. W. Cousins, *Urban Basic services in UNICEF, op. cit.*, p. 14

[325] L'une d'elles en Colombie, en 1973, à Carthagène.

[326] En français, la brochure a été intitulée « Habitat », ce qui suggère d'ailleurs un geste politique de la part des traducteurs, car *housing* en anglais se traduit généralement par « logement ».

quatre coins du monde. Aux dires de notre enquêté, ce travail de présentation et de diffusion externe des idées et réussites de l'agence était par ailleurs renforcé par des discussions et des échanges très riches en interne, ce que confirme William Cousins, auteur d'un passionnant rapport sur les débuts de l'UNICEF dans le secteur urbain[327]. D'après ce dernier, cet organisme était le siège, entre ses membres et consultants, d'une véritable émulation intellectuelle autour de ces thématiques. Il mentionne même la mise en place d'un système de « stages » trans-sectoriels et inter-régionaux, voué à faciliter la circulation des savoirs et parachever la formation des agents de l'UNICEF (sur des sujets tels que les approches communautaires, les besoins des enfants habitant des bidonvilles, etc.). À cette époque, les échanges entre pairs étaient tels qu'ils avaient abouti à la création d'un réseau international d'experts liés de près ou de loin à l'UNICEF : une véritable « mafia urbaine »[328] selon Cousins.

Toutefois, au-delà de cet apport fondamental en termes de circulation d'idées et de mise en réseau des personnes au sein d'une communauté urbaine émergente, la contribution immédiate de l'UNICEF à l'évolution globale de la situation des bidonvilles est demeurée assez réduite. Le choix d'une approche par « projets » semblait dès l'abord limiter la portée des résultats à des échelles essentiellement locales, vouant les diverses opérations de l'agence à des impacts seulement ponctuels. Par ailleurs, la nécessité pour cette organisation de poursuivre sa mission d'assistance aux mères et aux enfants dans les secteurs ruraux l'empêchait de consacrer l'intégralité de ses ressources humaines et financières aux projets urbains.

En somme, dans la première moitié des années 1970, la dispersion des activités urbaines au sein du système onusien limitait grandement la portée des efforts individuels déployés dans ce domaine par diverses entités (PNUD, UNICEF et UNCHBP en particulier). En l'absence d'une agence spécialisée et dûment dotée en termes de ressources, l'ONU demeurait ainsi un acteur secondaire du champ urbain, « en retard d'une décennie par rapport à la Banque mondiale »[329], pour reprendre les mots de Peter Ward.

ii) Les premières avancées du dialogue multilatéral

En dépit de l'immaturité du dispositif opérationnel, le degré de conscience et de préoccupation vis-à-vis des questions urbaines et de bidonvilles grandissait néanmoins au sein d'une des grandes arènes de la discussion multilatérale onusienne : l'Assemblée générale allait être amenée à jouer un rôle important dans la prise en compte de ces nouveaux enjeux à l'échelle globale. Une résolution avait déjà été adoptée par elle en 1965, qui instituait l'UNCHBP et

[327] W. Cousins, *Urban Basic services in UNICEF, op. cit.*
[328] Dans son rapport, il cite d'ailleurs notre enquêté comme membre de cette communauté. *Ibid.* , p. 29
[329] P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.*, p. 283

appelait à renforcer l'efficacité de la coopération technique sur les questions urbaines et de logement[330]. Entre 1969 et 1970, trois autres résolutions vont venir s'ajouter à celle-ci, attestant d'une reconnaissance croissante des problématiques de logement liées aux bidonvilles. Dans un tableau synthétique[331], Valérie Clerc et Agnès Deboulet mettent en évidence les évolutions textuelles dans la production normative de l'Assemblée générale. Sur la base de ce travail de compilation des initiatives prises depuis 1965, nous observons une montée en précision dans la formulation et la rédaction des résolutions successives. On passe en effet du constat d'une « inadéquation des logements et installations communautaires urbains et ruraux »[332], à la reconnaissance de la spécificité des problèmes engendrés par « l'urbanisation non planifiée »[333], pour en venir enfin à la mention explicite des « bidonvilles et installations incontrôlées » (« *slums and uncontrolled settlements* »)[334]. En 1975, une autre étape est franchie, avec la création de la Fondation des Nations unies pour l'habitat et les établissements humains (en anglais UNFHHS), un organe spécialement dédié à la question des bidonvilles, placé sous la responsabilité du Programme pour l'Environnement (PNUE, en français) tout juste institué. Le fonds est toutefois doté d'un budget assez limité, de quatre millions de dollars pour quatre ans.

À cette progressive construction normative de la question des bidonvilles dans le sein de l'Assemblée générale, viennent se superposer les apports d'autres entités ou forums onusiens. Un droit au « logement adéquat » est par exemple reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (adopté en 1966 mais qui entre en vigueur une décennie plus tard), à l'article 11[335]. La Conférence sur l'Environnement qui a lieu à Stockholm en 1972 va également marquer un moment charnière dans l'émergence de la question des bidonvilles comme enjeu global. Lors de cette rencontre, les problématiques urbaines sont abordées de front, comme des enjeux environnementaux pressants. La Déclaration finale de cette conférence renvoie explicitement à la nécessité de planifier les « établissements humains », afin de limiter leur impact environnemental négatif[336]. Dans son discours d'introduction, Maurice Strong, président de séance et directeur du PNUE, évoque aussi l'expansion des « *slums and squatter settlements* », qui selon lui va à l'encontre de la

---

[330] A/RES/20/2036 « Housing, building and planning in the United Nations Development Decade »
[331] Valérie Clerc, Agnès Deboulet, « Quel Nouvel Agenda urbain pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III », *Métropoles*, ENTPE, 2018, p. 4
[332] A/RES/24/2598 « Housing, Building and Planning »
[333] A/RES/25/2626 « International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade »
[334] A/RES/25/2718 « Housing, Building and Planning »
[335] United Nations General Assembly, *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, Treaty Series 999 (December) 171, 1966
[336] United Nations Conference on the Human Environment, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 June 1972, New York, UN, 1973, p. 4, principle 15

sauvegarde du principe de dignité humaine[337]. Ces thématiques paraissent cependant trop vastes et trop complexes pour être abordées de manière satisfaisante dans le cadre d'un sommet sur l'environnement. Parmi les participants de la rencontre, des voix se lèvent pour suggérer la tenue d'une conférence postérieure, spécifiquement dédiée à l'urbain. Le projet est confié à Maurice Strong, qui fait appel au gouvernement de son pays d'origine, le Canada, pour accueillir le futur évènement. Celui-ci accède à sa demande et une première réunion de l'équipe organisatrice se tient à Vancouver pour esquisser les grandes lignes de la conférence à venir. À partir de 1974, l'architecte colombien Enrique Peñalosa en est désigné Secrétaire Général. Il prend le relai de la préparation de cet évènement, en collaboration avec un comité constitué de représentants d'États des diverses régions du globe. « Habitat I », la première conférence des Nations Unies sur les Établissements Humains, est sur le point de voir le jour.

En mai 1975 une rencontre préparatoire à lieu Dubrovnik, qui réunit une trentaine d'experts, chargés de définir son cadre théorique et ses orientations idéologiques. Le groupe est principalement composé d'économistes, urbanistes et architectes de renom, dont beaucoup semblent liés non seulement à la thématique des bidonvilles, mais aussi à l'Amérique latine : Fernando Cardoso[338], Albert Hirschman[339], mais encore Turner et Neira. D'après Helen Gyger, qui s'est penchée sur le document produit à l'issue de la réunion, les experts présents s'accordent sur une lecture des problèmes urbains inspirée de la théorie de la dépendance :

> «*"underdevelopment" (as manifested in the uncontrolled urbanization of "human settlements") was ultimately due to the "unequal economic and political relations between nations"; the remedy for these global structural inequalities was "a new international economic order" based on principles of social justice* ».[340]

En fin de compte, la rencontre de Dubrovnik fait émerger une vision nouvelle, selon laquelle les déséquilibres du système international (hérités notamment de la colonisation) seraient à l'origine des « maux » de l'urbanisation et donc aussi de la formation des bidonvilles. Dans un contexte où le débat urbain en est encore à ses balbutiements sur la scène internationale – rappelons que celui-ci est dominé, à cette époque-là, par le protagonisme d'un acteur unique, la Banque mondiale – cette remise en perspective va évidemment ouvrir des perspectives nouvelles. Pour Annick Osmont[341], l'interprétation de la pauvreté urbaine assumée durant la

---

[337] Maurice Strong, Opening statement at the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972

[338] Sociologue brésilien de la théorie de la dépendance, qui deviendra aussi Président de ce pays.

[339] Économiste états-unien de renom, il a beaucoup écrit sur l'Amérique latine, tout particulièrement sur la Colombie. Il faisait d'ailleurs partie d'une des missions susmentionnées de la Banque mondiale dans ce pays dans les années 1940.

[340] H. Gyger, *The Informal as a Project, op. cit.*, p. 292

[341] Lire : A. Osmont, *La Banque mondiale et les villes, op. cit.*

Conférence Habitat I constituera d'ailleurs l'une des contributions majeures des Nations Unies à la pensée internationale de l'urbain dans les années 1970. Sur les aspects techniques, cependant, la vision défendue par les experts de Dubrovnik semble moins révolutionnaire, puisqu'elle rejoint globalement celle du secteur urbain de la Banque mondiale : rejet de la solution de construction subventionnée de nouveaux logements par les gouvernements des pays en développement, promotion de modes de production de logement plus souples et participatifs, mise en valeur du potentiel des communautés d'habitants, *self-help*…

En fait, un des grands enjeux pour les organisateurs de la conférence était de parvenir à influencer les décideurs publics des pays en développement, encore réticents à appliquer les recommandations des institutions multilatérales relatives à l'urbain. Dans la *Déclaration de Vancouver*[342], le texte produit à l'issue de la rencontre, un grand nombre de résolutions semble s'adresser directement et exclusivement à eux, aussi désignés comme pays du « Tiers Monde », avec parfois des allusions plus spécifiques aux « pays les moins développés ». Ces résolutions semblent formulées de manière à inciter les gouvernements de ces États à reprendre en main la planification urbaine et à mettre en œuvre des politiques destinées à améliorer les conditions de vie des habitants des « établissements humains ». A première vue, les bidonvilles ne semblent pas occuper une place de premier plan dans le texte de la conférence, ils ne sont d'ailleurs jamais désignés, suivant l'usage de cette époque, comme « taudis » ou « *squatter settlements* ». En revanche, on trouve plusieurs expressions synonymes, telles que « établissements humains spontanés » ou « zones d'installation spontanée », qui dénotent d'une volonté de distanciation par rapport à un lexique connoté, associé à des pratiques et des conceptions plutôt défavorables aux habitants des quartiers en question[343]. De manière plus affirmée encore, le texte reconnaît la contribution importante de ce qu'il appelle le « secteur non structuré » à la fourniture de solutions habitationnelles, dans un contexte où « le secteur moderne du bâtiment et des travaux publics ne peut suffire à la tâche »[344]. Dans l'ensemble, la vision qui s'ébauche des quartiers auto-produits est donc une vision positive, même si la déclaration se concentre davantage sur les solutions à apporter que sur la caractérisation de ces espaces. Contre les pratiques courantes d'éradication ou de délogement, elle insiste en particulier sur la nécessité d'accompagner au mieux l'urbanisation spontanée, par la construction de « trames d'accueil »[345], par la simplification des normes de construction, la fourniture effective de services basiques et enfin par un soutien aux efforts d'auto-construction et autres initiatives communautaires[346].

---

342 UNCHS, *The Vancouver declaration on human settlements*, New York, United Nations, [1976]
343 UN, *Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les Établissements humains,* Vancouver 31 mai – 11 juin 1976, New York, 1976
344 *Ibid*., p. 58
345 Qui rappellent bien sûr le modèle de la trame Ecochard, ou du *sites and services* de la Banque mondiale.
346 *Ibid*., p. 72

Si ces recommandations techniques, de politiques publiques, se dirigent principalement vers les pays en développement, les pays industrialisés ne sont toutefois pas en reste, dans la déclaration. Dans tout le chapitre 3, qui est consacré aux questions de coopération internationale, ces États sont sommés de soutenir davantage leurs congénères du Tiers-Monde à travers des mesures d'assistance technique et financière, pour les aider le plus possible dans la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté urbaine[347]. En réalité, le texte de la déclaration reste évidemment assez neutre, par rapport au ton très engagé qui avait été employé à Dubrovnik. Par ailleurs, il faut souligner qu'aucun de ces deux documents ne parviendra à acquérir un véritable statut, dans le droit international. Malgré les espoirs générés à Vancouver, une controverse sans rapport direct avec le thème de la conférence (liée à un débat sur le sionisme) offrira à certains États participants un prétexte pour refuser de signer la déclaration finale.

Au-delà de cette issue un peu décevante, la rencontre va tout de même réussir le tour de force de rassembler au même moment et dans un même lieu, un très grand nombre d'acteurs et de décideurs liés à ces questions. En plus des représentants d'États et d'organisations internationales, présents et impliqués dans les principales étapes et les moments-clé de la conférence, vont aussi converger vers Vancouver plus de 5000 représentants de la société civile, issus de 90 pays différents[348]. Durant la conférence Habitat I, les échanges « officiels » – c'est-à-dire inter-gouvernementaux – seront ainsi complétés par les apports du « Habitat Forum », une plateforme parallèle de dialogue, hébergée en dehors du site de la conférence, à Jericho Beach. Bien que tenu à distance de la conférence « officielle »[349], ce forum a eu un poids symbolique important dans la mesure où il a marqué une forme de reconnaissance vis-à-vis des contributions civiles au débat international sur l'urbain. Il a par ailleurs permis à cette société civile de se renforcer, en tissant ou en resserrant les liens transnationaux entre ONG, activistes et autres associations qui parfois ne se connaissaient pas, où n'avaient pas les moyens de dialoguer les uns avec les autres. Leur préoccupation commune pour les thématiques habitationnelles a d'ailleurs conduit une partie de ces acteurs à se constituer en réseau mondial, à travers la fondation de la Coalition Internationale pour l'Habitat (HIC, sigle en anglais).

Dans l'ensemble, le rôle de la Conférence Habitat I dans la diffusion d'idées et de modèle politiques se distingue légèrement de celui qu'a pu jouer la Banque mondiale, sur les

---

[347] Vestige du paradigme modernisateur, cette répartition des tâches très déterministe a évidemment fait l'objet de critiques ; elle est en tout cas un bon indicateur de l'état du système international à cette époque. Elle ne semble pourtant pas avoir compromis la spontanéité des échanges au sein des divers comités et groupes de discussion. De vifs débats auraient même émergé entre les représentants d'États, agrémentés par la participation active et parfois plus « éclairée » de certains représentants d'organisations internationales. (Entretien avec Maryse Gautier. Entretien avec Valérie Clerc.)

[348] UN, *Rapport d'Habitat, op. cit*., p. 219

[349] Entretien avec Maryse Gautier

mêmes questions. Dans leur article sur le cadrage politique, Peck et Theodore identifient deux dimensions d'influence, dans les processus de diffusion politique : l'une verticale et l'autre, horizontale[350]. La relation d'influence verticale correspond tout à fait à ce que nous observions chez la Banque mondiale dans la section précédente. Elle met en jeu des échanges allant de l'organisation internationale vers les décideurs publics (nationaux et parfois locaux) des pays destinataires du transfert, marqués par un certain rapport de domination de la première sur les seconds. La relation horizontale correspond au contraire à des interactions plus ouvertes entre diverses entités, incluant les décideurs nationaux (ou locaux) mais aussi d'autres acteurs, (des experts, des organismes privés ou civils pertinents, etc.) ; l'organisation internationale y joue davantage un rôle de facilitatrice. Cette définition nous renvoie évidemment à certains aspects fondamentaux de « mise en contact » de la conférence Habitat I et semble confirmer l'idée selon laquelle les Nations Unies agiraient elles aussi comme un « agent de transfert » de politiques. Les modalités de diffusion de politiques de cette organisation semblent toutefois plus douces et plus diffuses que celles qu'on observait chez la Banque mondiale à la même période. Plutôt que de transfert politique, il faudrait donc parler ici de « circulation », dans la mesure où la direction des échanges favorisés par Habitat I (*top-down* ou *bottom-up*) n'est pas déterminée. En tout cas, pour Helen Gyger, la rencontre de Vancouver semble bel et bien avoir contribué à porter certaines idées auprès des acteurs étatiques. Selon elle :

> « la conjonction de connections professionnelles et politiques a joué un rôle pivot dans la transformation des conceptions des « établissements humains incontrôlés » [...] ; de nombreux gouvernements ont ainsi modulé leurs comportements comme acteurs publics »[351].

L'événement de la conférence Habitat montre une fois de plus que l'internationalisation de la question des « établissements humains spontanés » se fonde en grande partie sur des processus assez diffus, de croisement d'acteurs, d'échanges informels et de circulation d'idées. En cela, néanmoins, l'influence de cet événement paraît difficile à démontrer empiriquement et à « isoler » d'autres variables. Gyger elle-même nuance son propos, en soulignant que les transformations des pratiques gouvernementales qu'elle décrit ont également pu découler du changement des conditions de financement de la Banque mondiale.

Pourtant, Habitat I va bel et bien mener à des transformations de fond au niveau du débat sur l'urbain, en conduisant à son institutionnalisation, au sein du SNU. Reconnaissant la « nécessité d'une action urgente pour améliorer la qualité de vie de toutes les personnes vivant dans des établissements humains », et prenant acte des recommandations de la Conférence

---

[350] N. Theodore, J. Peck, « Framing neoliberal urbanism », *art. cit.*
[351] H. Gyger, *The Informal as a Project, op. cit.* p. 293 [trad]

Habitat, l'Assemblée Générale adopte en 1977 la résolution 32/162, qui prévoit la création d'une nouvelle entité, spécialisée sur les questions de bidonvilles et vouée à remplacer l'ancien UNCHBP. Cette entité, identifiée en anglais par le sigle UNCHS, est de nature bicéphale : elle se compose d'une part d'un bras politique, la Commission sur les Établissements Humains, qui regroupe un certain nombre de représentants d'États-membres élus par régions, et d'autre part d'un bras exécutif, le Centre pour les Établissements Humains (désigné aussi comme « Habitat »). Présenté dès le départ comme un « secrétariat petit et efficace »[352], le Centre est appelé à jouer un rôle actif dans la coopération et l'assistance technique aux gouvernements qui en manifesteraient le besoin. Pour mener à bien ses objectifs, il se voit confier les ressources du UNFHHS, un fonds créé un peu plus tôt, en 1975. Au regard de l'approvisionnement de ce fonds et donc de ses capacités budgétaires réelles, l'UNCHS semble néanmoins assez limité dans ses possibilités de coopération. D'ailleurs, dans la résolution 32/162, l'Assemblée générale l'enjoint à établir des partenariats avec d'autres organisations et notamment à travailler main dans la main avec des institutions financières. De fait, vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, l'UNCHS va mener la plupart de ses opérations en tandem avec la Banque mondiale[353]. Ce manque de moyens et la dépendance de l'UNCHS vis-à-vis des autres organisations ou agences internationales constituent évidemment des failles importantes, révélatrices de la faiblesse du nouveau dispositif onusien. Malgré un réel effort de centralisation et de structuration de son action en matière urbaine et d'assistance aux habitants de bidonvilles, l'ONU va donc demeurer un acteur international de second rôle en matière d'intervention directe sur ces questions, toujours devancé par la Banque mondiale.

Les années 1970 constituent en tout cas une période charnière pour notre sujet, puisque la question des bidonvilles connaît une forte internationalisation. Au cours de la décennie, trois acteurs (ou types d'acteurs) jusque-là peu (ou pas) concernés par les problématiques urbaines s'emparent de ce nouvel enjeu : l'académie, la Banque mondiale et les Nations Unies. Différents par nature et dans les répertoires d'action qu'ils mobilisent au service de leur cause, ces trois acteurs dialoguent pourtant, et aboutissent à une vision relativement homogène de la question des bidonvilles. S'accordant sur la reconnaissance des bidonvilles comme solution rationnelle au déficit habitationnel, ils se posent unanimement contre les pratiques d'éradication de certains gouvernements de pays en développement. De manière assez intéressante, ils s'opposent aussi aux vastes programmes de relogement dans des unités habitationnelles standardisées, que promouvaient pourtant activement les agences des pays industrialisés dans la décennie antérieure. Se fondant sur les principes de la théorie du *self-help*, telle que diffusée

---

352 A/RES/32/162 « Institutional arrangements for international cooperation in the field of human settlements »
353 G. Arku, R. Harris, « Housing as a Tool », *art. cit.*, p. 904

par Turner – une figure importante de cette époque, qui va d'ailleurs circuler entre l'académie et les milieux des organisations internationales – ces trois acteurs prônent de leur côté des approches publiques plus souples et inspirées des pratiques spontanées de production de logements.

Si les travaux académiques (principalement issus d'universités anglo-saxonnes) offrent au plaidoyer pour la réhabilitation morale et conceptuelle des bidonvilles une base scientifique et ethnographique solide, ce sont surtout les organisations internationales, la Banque mondiale en premier lieu et les Nations Unies dans une moindre mesure, qui portent la cause auprès des décideurs nationaux. Chacune à sa manière, ses deux organisations remplissent des fonctions d'« agents de transfert » en assurant la diffusion des idées et pratiques internationales auprès des gouvernements. Dans la réalité des situation locales, ces derniers demeurent cependant les seuls maîtres à bord et l'influence – pourtant importante à cette époque – des protagonistes internationaux se heurte parfois à des résistances.

Globalement, les arguments décisifs qui déterminent la mise en œuvre (ou le refus de mettre en œuvre) des projets de logement populaire participatifs et *low-cost* demeurent essentiellement économiques. Les processus de formulation des politiques de bidonvilles sont bien souvent assujettis aux calculs économiques et aux intérêts financiers des administrations qui les portent, ou les bloquent. Mais ces projets rencontrent également les intérêts des organismes internationaux qui les promeuvent et qui se proposent de les financer – à l'instar de la Banque mondiale. Dans un tel système, le recours à la main d'œuvre locale, comme forme de participation civile à des projets gouvernementaux pose d'ailleurs question. Si l'auto-construction et l'aide mutuelle sont célébrées dans les cercles internationaux d'experts et de « gourous » de l'urbain, elles garantissent davantage une main d'œuvre à bas prix pour des œuvres d'intérêt général qu'une réelle inclusion de la société civile[354]. Un effort notoire est néanmoins esquissé dans le sens d'une telle inclusion durant la conférence Habitat I de Vancouver. Le forum parallèle permet en effet aux leaders sociaux, activistes et autres représentants d'ONG des quatre coins du monde de se réunir, de se connaître et d'échanger, dans un espace formalisé, qui légitime leur présence. Les gouvernements municipaux, en revanche, apparaissent comme les grands oubliés d'une inter*nationalisation* des enjeux urbains qui se manifeste sous sa forme la plus littérale, car dans les années 1970 : les activités de lobby des organismes internationaux demeurent exclusivement tournées vers les gouvernements *nationaux*, tenant à l'écart du dialogue les autres interlocuteurs possibles.

[354] Voir la critique de R. Burgess, « Self-help housing: a new imperialist strategy », *art. cit.*

C- Le tournant libéral des années 1980 : vers un renversement du rapport international-local dans le champ de l'urbain ?

a) Première moitié des années 1980

La décennie des années 1980 va marquer un nouveau tournant dans la trajectoire internationale de la question des bidonvilles, mais un tournant inversé par rapport à celui qui s'était opéré durant la période précédente. Le contexte économique de crise et les choix politiques de certains acteurs vont en effet entraîner une baisse de régime des activités internationales pour la réduction de la pauvreté, qui va coïncider avec une remise en question du modèle d'assistance développé dans les années 1970. Dans cette section, nous allons tenter d'interpréter ce retrait international et d'en analyser les effets sur l'action publique nationale et locale, au regard de nos deux cas d'étude. Nous verrons qu'à la faveur de transformations politiques et institutionnelles nationales, les gouvernements locaux et la société civile vont s'investir de manière croissante dans le champ des affaires urbaines et en particulier sur la question des bidonvilles. Au cours des années 1980 et en particulier dans la seconde moitié de la décennie, ces nouveaux acteurs vont accumuler un capital de savoirs et de pratiques qui leur permettra de s'affirmer, à partir des années 1990, comme nouveaux protagonistes des programmes de bidonvilles.

i) À l'échelle internationale

Le début des années 1980 s'inscrit dans une relative continuité par rapport aux tendances observées dans les années 1970. Au niveau international, la Banque mondiale demeure l'acteur le plus actif et continue à investir dans des programmes *de sites and services* ou de réhabilitation de bidonvilles, dans les pays en développement qui sollicitent son assistance. Toutefois, cette approche par « projets » commence à montrer des failles. Pour commencer, la pratique de la coopération financière ou technique dans les pays en développement ne va pas sans son lot de difficultés, qui viennent parfois entraver la mise en œuvre ou le bon déroulement les interventions. En outre, même lorsqu'ils sont menés avec succès, les projets financés par la Banque gardent une portée assez réduite : réalisés à échelle locale, dans le périmètre d'un ou plusieurs quartiers, ils ne peuvent guère prétendre qu'à des bénéfices eux aussi *localisés*. Enfin, le principe de réplicabilité, qui se trouvait au cœur de la stratégie originelle de promotion du *sites and services*, n'apparaît plus, au tournant des deux décennies, que comme un vague souvenir : en l'absence de volonté politique suffisante, les administrations locales et nationales rechignent à proposer de nouvelles initiatives et à les financer de manière autonome. Dans

certains cas, plus encore que la volonté politique, ce sont les faibles capacités institutionnelles de ces administrations qui font obstacle à la bonne conduite des projets. La diversité des situations et les obstacles spécifiques rencontrés dans chaque ville contraignent la Banque mondiale à des efforts considérables d'adaptations. Chaque nouveau projet implique en effet de travailler et de négocier avec de nouveaux interlocuteurs, dans des contextes culturels, politiques et institutionnels très différents. C'est d'ailleurs le constat qu'elle dresse dans le rapport *Learning by doing*[355], qui fait le bilan de la première décennie de fonctionnement de son secteur urbain. Prenant acte des limites d'une approche « microscopique », fondée sur une assistance ponctuelle et localisée, l'organisation annonce un changement d'échelle pour les programmes à venir. Face à l'explosion de la demande en logements et services publics dans les villes des pays en développement, elle entend adopter une approche plus large, en vue de maximiser son impact. Plutôt que d'injecter directement (et uniquement) des fonds dans des projets ponctuels de bidonvilles, elle se propose d'agir davantage en amont, sur les institutions chargées de mettre en œuvre ces projets**.** En renforçant les capacités institutionnelles des administrations municipales, elle prétend ainsi les rendre plus autonomes et surtout plus efficaces dans la formulation de politiques publiques. La gestion financière apparaît évidemment comme un aspect primordial pour la Banque : une condition *sine qua non* à la réalisation de politiques urbaines et sociales efficaces. La conclusion du rapport invite d'ailleurs à considérer la participation – de plus en plus pertinente au regard de l'ampleur des défis – d'acteurs privés dans le financement des politiques de logement, d'infrastructures et de services. On assiste ainsi à un retournement du paradigme du « *low-cost* » prôné dans les années 1970 : les coûts de mise en œuvre des programmes sociaux urbains sont reconsidérés, à tel point qu'ils constituent un prétexte à l'inclusion de nouveaux acteurs. La contradiction avec le paradigme antérieur est d'ailleurs soulignée par les auteurs du rapport :

> « Même si les projets de la Banque ont démontré que les solutions techniques *« low-cost »* et les principes financiers judicieux pouvaient aider les institutions publiques à gérer les problématiques de logement, il y a toutefois une nécessité croissante, pour les futurs projets, de permettre aux marchés privés de logement de fonctionner plus efficacement. »[356]

Dans cet extrait, on remarque d'ailleurs que ce ne sont pas seulement des acteurs privés spécifiques qui sont amenés à jouer un rôle dans la gestion urbaine, mais bien les « marchés » dans leur globalité. Selon la prospective de la Banque, des liens étroits semblent donc appelés à s'établir entre les politiques sociales et l'économie de marché. En attendant, on peut déjà repérer, dans les données chiffrées de ce même rapport, l'apparition de tendances nouvelles sur

[355] WB, *Learning by doing, op. cit.,*
[356] *Ibid.,* p. 50

les dernières années de la période analysée (en l'occurrence : 1972-1981). En regardant le nombre de projets par type et année fiscale, on observe par exemple que les initiatives « intégrées », très rares, voire quasi-inexistantes jusqu'à 1977, deviennent plus importantes en 1978 et 1979. Elles atteignent ainsi un total de quatre projets annuels durant ces deux années, avant de retomber à un projet annuel pour 1980 et 1981. Des projets régionaux voient également le jour, respectivement en 1980 et 1981, et les sommes prêtées augmentent significativement par rapport au seul projet de ce type, qui avait été réalisé durant l'année fiscale 1975[357]. Cette augmentation du nombre de projets intégrés et régionaux sur la fin des années 1970 doit être relativisée au vu de l'augmentation générale du nombre de projets et des sommes alloués à chacun à partir de 1978. Elle semble pourtant correspondre à une réelle tendance, observée et analysée par plusieurs auteurs dans la littérature. D'après Zanetta, les projets intégrés constituent les initiatives « typiques » de la Banque dans la première moitié des années 1980[358]. Ces projets se caractérisent, selon elle, par des objectifs assez larges et des approches souvent multisectorielles, qui mettent en jeu des interventions sur l'infrastructure, le logement, le transport, la santé, etc. Ils soulèvent donc des questions assez complexes de coordination institutionnelle, qui les rendent, dans de nombreux cas, inopérants. En cela, si le montant total des prêts accordés par la Banque mondiale augmente bel et bien au début des années 1980 (il est multiplié par deux par rapport aux années 1970[359]), l'impact réel sur les bidonvilles et leurs habitants semble diminuer. Les programmes encadrés par cette institution sont en effet de moins en moins ciblés sur les bidonvilles, si bien que les sommes allouées auparavant à cette seule thématique se retrouvent diluées dans des programmes plus généraux.

D'ailleurs, à l'échelle globale, les programmes d'assistance semblent se détourner des populations les plus pauvres dans les années 1980. La crise qui frappe le système économique conduit de nombreux acteurs et bailleurs internationaux à rediriger les aides financières vers les classes moyennes, en vue de relancer l'économie. Certaines théories en vogue à cette époque offrent d'ailleurs un prétexte de choix à l'abandon des programmes de réduction de la pauvreté. En 1979, paraît notamment l'essai sur la pauvreté de masse de John Kenneth Galbraith[360], qui réactualise les idées de Lewis sur la culture de la pauvreté. Galbraith prétend en effet qu'en vertu d'un principe intrinsèque d'« accommodation », les populations pauvres acceptent leur état et consentent à s'y maintenir. Par ailleurs, il affirme, d'après sa propre expérience, que les aides financières externes d'assistance publique au développement ne font, à moyen long terme, qu'empirer la situation des pays du Tiers-Monde. Selon lui, les améliorations ponctuelles

[357] 65 et 164 millions de dollars US pour 1980 et 1981, contre 15 seulement pour le projet de 1975. *Ibid.* , p. 11 table 11
[358] C. Zanetta, « The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America », *art. cit.*, p. 522. Elle désigne ce type de projet par l'expression « christmas tree projects ».
[359] *Ibid.*, p. 523
[360] John Kenneth Galbraith, *The nature of mass poverty*, Harvard University Press, 1979

d'origine extérieure créent des appels d'air, dans les sociétés des pays en développement, qui génèrent automatiquement un espoir nouveau et une demande pour de nouveaux progrès. Si ces progrès ne viennent pas – et c'est souvent le cas, au regard des moyens et des ressources disponibles dans ces pays – les effets positifs initiaux s'estompent. Pire, ils se renversent et plongent les populations dans la désillusion : l'équilibre de la pauvreté a été rompu et le principe d'accommodation n'agit plus comme auparavant. S'il n'est pas réellement spécialiste de ces questions, Galbraith est tout de même un penseur influent de son époque et ses idées se diffusent largement dans la presse et les milieux d'économistes. De manière assez opportune, sa théorie sur la pauvreté va d'ailleurs dans le sens des inflexions stratégiques opérées par certaines organisations internationales à partir des années 1980. Elle va dès lors offrir un prétexte de choix pour justifier un mouvement progressif de retrait vis-à-vis de la « cause » de la réduction de la pauvreté[361] et par extension de celle des bidonvilles.

Mais ce mouvement de désertion va aussi trouver une source de légitimation dans un autre corpus de travaux académiques, que Peter Ward a regroupés sous la bannière du « paradigme des ressources de la pauvreté »[362]. Dans le prolongement des études sur l'informalité, les auteurs de ces travaux se penchent sur les conditions de subsistance des habitants de bidonvilles. À rebours des préjugés et conceptions dépréciatives, ils observent chez ces individus de grandes capacités d'adaptation et de débrouillardise, notamment dans leur faculté à se loger et obtenir des revenus, quand bien même le marché formel continue de les exclure. Dans les comportements de ces individus, ces auteurs identifient ainsi des stratégies d'optimisation de leurs revenus, par la multiplication des activités ou l'allongement volontaire des journées de travail. Ils constatent aussi la multiplication des contrats locatifs dans les bidonvilles, où les terres disponibles se font de plus en plus rares. D'après eux, de telles observations suggèrent que les populations pauvres, insérées dans des marchés informels, ont à leur disposition un certain nombre de ressources, qui leur permettent d'assurer leur subsistance de manière autonome, à « s'aider eux-mêmes »[363]. Ce faisant, ils offrent un prétexte tout trouvé aux nouvelles orientations de l'assistance publique internationale et à la réorientation des aides vers d'autres secteurs de la population. Ainsi, assiste-t-on, après une décennie de forte émulation vis-à-vis de la thématique des bidonvilles, à sa soudaine désertion par les acteurs internationaux liés au champ du développement.

[361] Sur le cas de la Banque mondiale, lire : A. Osmont, *La Banque mondiale et les villes, op. cit.*
[362] P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.*
[363] Ironique renversement – ou dérive – du « *self-help* » que nous présentions dans la section antérieure.

ii) À l'échelle des cas d'étude

Dans nos cas d'étude, la première moitié des années 1980 ne marque pas de changement décisif, mais laisse tout de même entrevoir quelques évolutions et une prise de conscience accrue vis-à-vis des questions de bidonvilles. Ces espaces, jusqu'alors ignorés et exclus du champ de la politique municipale, semblent faire l'objet d'un intérêt nouveau. On assiste, notamment au Brésil, à des tentatives de mesure ou de cartographie des bidonvilles. À Fortaleza, un dénombrement des favelas et de leurs habitants avait déjà été réalisé dans les années 1970 par la FSSF. Un nouveau recensement est effectué en 1985, afin de dimensionner la demande habitationnelle avec plus de précision. Par rapport au précédent, ce nouveau comptage présente d'ailleurs un nombre total de favelas trois fois supérieur, pour une population de *favelados* qui a doublé[364]. À Rio, plusieurs recensements avaient déjà été menés au cours des décennies précédentes. Le début des années 1980 est toutefois marqué par la réalisation du premier cadastre des favelas[365], par l'entité municipale Iplanrio (Institut de Planification de Rio de Janeiro, rebaptisé Institut Pereira Passos, IPP), en partenariat avec l'IBGE, l'institut brésilien de statistiques. Ephim Schulger, un de nos enquêtés, se trouvait à la tête du Iplanrio entre 1983 et 1984, il a donc supervisé cette initiative. Pour lui, ce premier cadastre de favela a contribué de manière essentielle à la vision et à la planification municipale des années ultérieures. Il a par ailleurs mis fin à une pratique, assez courante dans les médias, d'estimation biaisée de la population habitant en favela. Notre enquêté cite l'exemple du journal *Globo,* adepte des « arrondis au-dessus » et de la surestimation, qui publiait des données faussées pour entretenir la peur sociale vis-à-vis des favelados[366].

En Colombie, les relevés de données dans les bidonvilles semblent plus rares, même si la phase de diagnostic de certains plans municipaux inclut effectivement des enquêtes et mesures statistiques. Un inventaire (assez sommaire) des zones « subnormales » d'habitation avait été réalisé à Cali en 1976[367], pour être présenté lors d'un Congrès national de Planification – préparatoire, d'ailleurs, de la Conférence Habitat I. De manière générale en tout cas, la question des bidonvilles ne semble pas encore faire l'objet d'une réflexion publique systématique dans le pays, comme cela commence à être le cas au Brésil. L'accent est cependant mis sur la nécessité de planifier le développement urbain et une norme nationale de 1979 contraint les municipalités à se doter de plans intégrés de développement. À cette époque, les

[364] R. B. Pequeno, « Balanço das intervenções urbanísticas », *art. cit.*, p. 84
[365] 377 favelas sont identifiées, abritant près de 1700 000 habitants au total. Sources : Entretien avec Ephim Schluger et Elizabeth Leeds, « Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local », Zaluar Alba, Alvito Marcos, *Um século de favela*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 257
[366] Entretien avec Ephim Schluger
[367] H. Uribe Castro, G. Alaya Osorio, C. Jimena Holguín, *Ciudad desbordada, op. cit.*, p. 70

politiques nationales de logement sont toujours régies par le système de crédit mis en place sous l'impulsion de Currie. Dans le contexte de crise économique globale, l'UPAC commence toutefois à montrer ses failles et la question du logement des couches les plus pauvres de la population reste en suspens. En 1982, Belisario Betancur, candidat à la présidentielle, mène une campagne centrée sur cette thématique, avec la promesse d'un programme de « maison sans frais initiaux » (*casa sin cuota inicial*). Cette mesure, contestée par un certain nombre de politiciens et de banquiers[368], séduit pourtant les électeurs colombiens et Betancur remporte l'élection[369]. Le programme est effectivement mis en œuvre à son arrivée au pouvoir et l'ICT voit son activité augmenter fortement. La réduction des coûts de départ rend en effet les logements « abordables » pour une plus grande partie de la population, provoquant une augmentation de la demande. L'offre tente de s'y ajuster, à la faveur d'une injection de fonds publics dans les entités chargées de la production de ces logements et de nouvelles familles accèdent à la propriété[370]. Betancur est également à l'origine d'une réforme constitutionnelle, en 1986, qui instaure l'élection des maires. Hormis ces initiatives, qui n'impactent d'ailleurs qu'assez indirectement la situation des bidonvilles, peu de mesures en lien avec notre objet d'étude sont prises à cette époque, que ce soit à l'échelon national ou municipal.

Il faut dire que le contexte est tendu : le conflit armé s'intensifie dans le pays et le trafic de drogue devient une des modalités principales de financement pour les factions combattantes. Certains groupes armés s'installent d'ailleurs dans les fameuses « invasions », où les autorités n'osaient guère s'aventurer. C'est particulièrement le cas à Cali, qui traverse une période difficile et violente. En 1985, peu de temps après l'épisode traumatique de la prise du Palais de Justice à Bogota, la police et l'armée colombiennes réalisent une incursion dans le quartier de Siloé, qui vire au massacre[371]. Dans un tel contexte, l'action publique dans les bidonvilles semble totalement compromise, d'autant que ces espaces, associés, dans l'opinion publique, aux images violentes diffusées en continu par la presse, sont de plus en plus impopulaires. Les travaux d'assèchement et d'assainissement se poursuivent dans la zone orientale de la ville,

[368] Cette opposition fournira à Betancur son slogan de campagne : « Sí, se puede » (« Si, c'est possible »).
[369] Il s'était déjà présenté trois fois auparavant, sans jamais réussir à être élu.
[370] Le bilan de cette politique sera néanmoins mitigé. Malgré l'augmentation des ressources de l'ICT, la demande semble dès le départ trop importante par rapport aux capacités du gouvernement. Un système de tirage au sort doit être instauré pour définir l'identité des foyers bénéficiaires, parmi la population cible. Par ailleurs, après avoir obtenu leur logement *sin cuota* et avoir accepté les termes du prêt, certains foyers ne parviennent pas à s'acquitter de leurs obligations mensuelles envers l'ICT. Ainsi, dans de nombreux cas, le prêt remboursable accordé à ces familles se convertit-il en une subvention publique. La dette de l'ICT, déjà élevée, se creuse de manière dramatique, conduisant à la banqueroute de l'institut en 1991. Lire à ce sujet, un article co-écrit par un ancien Président du Banco de la República : Miguel Urrutia, Olga Marcela Namen, « Historia del crédito hipotecario en Colombia », *Ensayos sobre politica economica*, vol.30 n°spécial 67, Bogotá, Juin 2012. Voir aussi la synthèse de : A. Gilbert, « Free housing for the poor », *art. cit.*, p. 254
[371] Entretiens avec David Gomez

mais une part importante des terrains libérés est instantanément occupée et détournée, sous l'action des urbanisateurs pirates[372].

La ville de Medellin est elle aussi touchée par le conflit armé. Elle va toutefois connaître une trajectoire assez différente de celle de Cali, à partir des années 1980. Dans la première moitié de la décennie, deux initiatives vont être menées, en lien avec la question des bidonvilles, qui vont toutes deux concerner les occupants de la déchetterie de Moravia. Zone à l'origine plane, située sur le flanc Nord-Est de Medellin, Moravia avait été transformée en déchetterie à ciel ouvert en 1973, à la suite d'une décision du maire de l'époque. Au fil du temps, la morphologie des lieux s'était très rapidement modifiée, sous l'amoncèlement de déchets d'une part et d'autre part avec l'arrivée, par vagues successives, de nouveaux habitants. L'occupation avait d'ailleurs commencé avec l'installation des familles de recycleurs, dont l'activité principale était liée à la déchetterie. Au début des années 1980, un tissu très dense d'habitations informelles s'était formé autour (et sur) la colline de déchets, abritant un nombre important de familles, dans des conditions sanitaires alarmantes. Cette situation, aggravée par des évènements traumatiques, tels que des incendies meurtriers, avait fini par attirer l'attention des autorités municipales, donnant naissance, en 1983, au programme de réhabilitation de la déchetterie de Moravia. En amont de cette initiative, une série de mesures, géographiques et populationnelles avaient permis d'estimer à près de 15000 individus le nombre d'habitants de la zone[373].

Le programme en lui-même devait aborder des aspects très divers, allant de la provision de services à la réhabilitation ou reconstruction de logements, en passant par le renforcement communautaire, la réinsertion professionnelle des habitants ou encore la régularisation des terrains. Il mobilisait la participation des habitants, qui ont constitué la main d'œuvre principale des travaux, en vertu du système de « bons d'aide mutuelle » (BAM). Entériné par un accord municipal, ce système conditionnait l'accord des titres de propriété aux occupants des terrains à leur participation – déterminée en nombre de journées de travail[374] – aux travaux. Des tickets journaliers (« bons ») étaient distribués aux individus pour chaque journée travaillée. Dans l'esprit de ses concepteurs, le BAM apparaissait ainsi comme une juste contrepartie des habitants à l'investissement public réalisé et un moyen de se distinguer de politiques paternalistes antérieures[375]. Sorti de son contexte, un tel système soulève évidemment un certain

---

[372] H. Uribe Castro, G. Alaya Osorio, C. J. Holguín, *Ciudad desbordada, op. cit.*

[373] Voir : Gilberto Arango Escobar, « Moravia una historia de mejoramiento urbano », Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales, Bogota, 31 Octubre-3 Noviembre, 2007 et Blanca López, Pedro Peláez, Diego Villegas, « La concertación en un proceso de mejoramiento barrial », Tercer Seminario Internacional Habinet sobre Participación Comunitaria, CEHAP - Medellín, Nov. de 1991

[374] B. López, P. Peláez, D. Villegas, « La concertación en un proceso de mejoramiento barrial », *art. cit.*, p. 6

[375] Cette vision transparaît de manière assez évidente dans l'un des documents qui ont permis d'informer ce paragraphe, et qui se situe à mi-chemin entre le statut de source secondaire et celui de source primaire. *Ibid.* Il

nombre de questionnements, quant aux rapports inégaux et à l'instauration d'une sorte de « chantage » entre l'acteur public et les habitants. Dans la pratique, le programme a d'ailleurs présenté un certain nombre de failles et toutes les promesses de départ n'ont pas pu être tenues. Malgré tout, cette initiative a constitué une première à Medellin, et témoigne, en elle-même, d'un degré de conscience accru de la part des acteurs municipaux vis-à-vis de la question des bidonvilles. Les réussites et les limites du programme ont d'ailleurs permis aux entités publiques impliquées d'accumuler des savoirs et de nouvelles compétences en matière de fourniture de services et de réhabilitation de quartiers[376].

Mais à Medellin, les acteurs publics municipaux n'ont pas été les seuls à s'intéresser au sort des habitants des bidonvilles de Moravia. Un peu avant la mise en œuvre du programme de réhabilitation, une initiative d'une toute autre nature a émergé, qui a abouti au relogement d'un nombre important d'habitants de la zone. À l'origine de ce projet, un entrepreneur privé, qui n'a pas hésité à investir personnellement dans cette entreprise[377] (ni à solliciter l'appui financier du cartel de Medellin) : Pablo Escobar. Après une visite à Moravia, qu'un incendie meurtrier venait de ravager laissant de nombreux individus sans domicile, le célèbre narcotrafiquant avait en effet décidé d'œuvrer pour le relogement de ces personnes – à un moment où il espérait voir sa côte de popularité monter. Sous la bannière du programme baptisé « *Medellín sin tugurios* » (Medellin sans taudis), il a ainsi permis la construction d'un nouveau quartier, sur le flanc d'une colline située à l'est de la ville, et demeurée inoccupée jusqu'alors. Les travaux ont été menés en un laps de temps record, grâce à la mobilisation d'une main d'œuvre locale, constituée en grande partie par les futurs habitants eux-mêmes. Un nombre important de logements (environ 400, si l'on en croit le témoignage de divers habitants)[378] a ainsi vu le jour et les familles ont pu s'installer dans leurs maisons, en qualité de propriétaires.

En apparence le *Medellín sin tugurios* de Pablo Escobar avait tout d'un programme « classique » de relogement, tel qu'il aurait pu être mené par l'ICT. De la modalité d'auto-construction, à la promotion de la propriété individuelle, en passant par le relogement des personnes en périphérie : l'initiative d'Escobar semblait reprendre à son compte les codes et les pratiques étatiques de l'intervention sociale depuis les années 1960, se coulant facilement dans le moule de la politique habitationnelle nationale. Il faut dire qu'à cette époque, Pablo Escobar convoitait un siège au Parlement colombien et entendait donc, avec *Medellín sin tugurios*, démontrer sa capacité à incarner l'État. A l'échelle du quartier, rebaptisé Pablo Escobar après

---

s'agit en effet d'un texte présenté en 1991 lors d'un séminaire par des individus qui travaillaient dans le programme entre 1983 et 1987, comme membres de l'équipe technique municipale.

[376] Entretien avec Monica Giraldo.

[377] R. F. G. Iacovini, *A Política que alimenta e a violência que mata*, *op. cit.*, p 189

[378] Un chiffre cité aussi par : Gustavo Andrés Alzate Quintero, « Intervención urbana en el antiguo Basurero Municipal de Medellín: una respuesta ineficaz al abandono estatal (1977-1986) », *Estud. Polit.*, n° 44, 2014, p. 204

sa mort, il semble d'ailleurs avoir atteint son objectif. Durant notre séjour de terrain à Medellin, nous avons eu l'occasion de visiter le « Pablo », et de nous entretenir avec certains de ses habitants. Plusieurs d'entre eux conservent, encore aujourd'hui, un sentiment de profonde reconnaissance vis-à-vis de Pablo Escobar. Par son intervention, ils ont en effet pu accéder à ce que l'État n'a jamais été capable de leur assurer : un logement décent et une stabilité renouvelée[379]. Parmi les plus âgés, certains conservent encore un portrait de leur bienfaiteur, qu'ils exhibent parfois fièrement sur les murs de leur séjour. Une grande fresque murale à l'effigie de celui-ci a d'ailleurs été réalisée au cœur du quartier : impossible de la manquer, elle s'étale fièrement sur tout un bas-côté de la rue principale, celle qu'empruntent tous les véhicules pour monter dans le quartier. Aux dires d'un de nos enquêtés[380], les parents et héritiers du narcotrafiquant sont connus des habitants de la zone, ils continuent d'effectuer de fréquentes visites comme pour entretenir le mythe du Pablo Escobar *bienfaiteur*. Quand nous interrogeons l'enquêté sur la présence des entités municipales dans le quartier, il rit doucement : à l'exception des activités policières et de certains autobus du système public de transport, les acteurs publics semblent peu présents dans le quartier.

En réalité, celui-ci n'a été reconnu par la municipalité que très tardivement, en 2011. Jusque-là, il ne faisait pas officiellement partie du tissu urbain et les services publics n'étaient assurés que de manière informelle. En effet, si le programme *Medellín sin tugurios* a pu prendre les allures d'une initiative officielle, en reproduisant les codes de l'action publique habitationnelle de l'époque, il n'en a pas moins, dans la pratique, bafoué les normes. Sans même mentionner l'origine criminelle de son financement, il a en effet lancé une occupation de terres non-urbanisées sans autorisation légale, sur le mode de l'urbanisation pirate. Au moment de l'achèvement des travaux, en 1983, les autorités commençaient d'ailleurs à se montrer hostiles au projet ; l'armée menaçait même d'envahir le nouveau quartier pour empêcher l'installation des familles. Celle-ci s'était donc effectuée de manière tout à fait confidentielle, presque clandestine : les habitants de Moravia avaient été contraints de déménager nuitamment et à la hâte[381]. À partir de là, et tout en demeurant « irrégulier », le quartier a pérennisé. Il s'est même étiré, à la faveur de vagues d'arrivées successives, s'accompagnant à chaque fois de la construction spontanée de nouveaux logements.

Bien qu'assez exceptionnel, le cas du « *Medellín sin tugurios* » est intéressant pour notre sujet en ce qu'il présente un exemple de concurrence privée à l'action publique, en matière de solution habitationnelle pour des habitants de bidonvilles. Il met ainsi en évidence l'insuffisance de l'action municipale et étatique en la matière et le caractère de plus en plus pressant de cette

---

379 Nous paraphrasons des propos entendus lors de notre visite.
380 Entretien avec Dani
381 G. A. Alzate Quintero, « Intervención urbana en el antiguo Basurero Municipal de Medellín », *art. cit.*, p. 204

thématique dans la société des années 1980. Il rappelle aussi la prégnance, en Colombie, des variables domestiques liées au conflit armé et au contexte de polarisation sociale[382]. Ce contexte particulier va grandement entraver l'initiative publique, mais aussi compromettre l'innovation et la production d'une réflexion nationale plus substantielle en matière de politiques sociales.

Au Brésil, où la dictature semble toucher à sa fin, on observe plutôt la tendance inverse. Si les avancées demeurent assez localisées et se limitent en général à des initiatives ponctuelles, celles-ci ont du moins le mérite de prendre acte des errements du passé et de viser une plus grande efficacité. Dans nos deux cas d'étude brésiliens, les gouvernements des États fédérés semblent s'attaquer de manière plus frontale à la question des bidonvilles et selon des approches plus compréhensives.

À Fortaleza, le Programme d'Attention aux Favelas (PROAFA) succède au programme de « défavelisation » de la FSSF. Financé par la BNH, à un moment où les bidonvilles sont effectivement reconsidérés par cette institution[383], ce nouveau programme ne prétend plus reloger les habitants, mais « urbaniser » les favelas de la ville pour les rendre plus habitables. Dans la pratique, il semble toutefois s'être concentré sur des espaces limitrophes de ces quartiers, bénéficiant d'avantage aux foyers situés en bordure des favelas qu'aux favelados eux-mêmes. Ce bilan est d'ailleurs assez caractéristique des pratiques de la BNH, qui favorisait en général la demande solvable de logements par rapport à la demande d'intérêt social[384]. Or, en 1986, avec la fin de la dictature, cet organisme disparaît et le financement de la politique habitationnelle nationale passe sous la responsabilité de la Caisse Economique Fédérale (CEF), qui lance une initiative « Pro-logement ». À Fortaleza, le PROAFA est éteint et c'est la COHAB de l'État du Ceará (COHAB-CE) qui prend le relai de la politique d'urbanisation de bidonvilles. Sous l'impulsion d'un financement de la Banque mondiale, la COHAB-CE se lance dans des projets participatifs d'amélioration des logements de favelas. Comme le remarque Renato Pequeno, ces initiatives ne semblent pas totalement désintéressées : la plupart d'entre elles concernent les favelas du littoral de la ville, et donc des espaces stratégiques pour le développement du tourisme[385]. En cela, si dans les années 1980, la politique vis-à-vis des favelas semble s'adoucir, avec une offre de solutions plus respectueuses des droits des habitants, l'existence d'une volonté politique réelle et positive vis-à-vis de ces espaces demeure assez incertaine. En l'occurrence, la préoccupation des autorités locales pour les favelas de Fortaleza paraît conditionnée par la réalisation d'objectifs économiques et sans doute aussi électoraux. D'ailleurs, si les gouvernements d'États fédérés semblent souvent plus actifs en

[382] R. F. G. Iacovini, *A Política que alimenta e a violência que mata, op. cit.*
[383] R. B. Pequeno, « Balanço das intervenções urbanísticas », *art. cit.*, p. 84
[384] *Ibid.*
[385] *Ibid.*, p. 86

matière de politiques habitationnelles et de bidonvilles que les gouvernements municipaux, c'est que contrairement à ces derniers, ils sont élus. Or, comme on l'a déjà évoqué, les favelas représentent un véritable enjeu, au moment des élections : espaces impopulaires dans certaines franges de l'opinion, elles constituent aussi de véritables foyers d'électeurs.

En 1982, Leonel Brizola est élu gouverneur de l'État de Rio de Janeiro sur un agenda politique très marqué par la question des favelas[386]. Il entretient d'ailleurs des liens étroits avec les associations et les communautés liées à ces quartiers, durant les premières années de son mandat[387]. En termes d'action publique, l'élection de Brizola s'accompagne en effet de la mise en œuvre d'un certain nombre de programmes sociaux, principalement pour améliorer la fourniture de services publics dans la ville. Parmi ceux-ci, on trouve par exemple le PROFACE (Programme de Favelas de la Compagnie des Eaux) et « *Uma luz na escuridão* » (une lumière dans l'obscurité), qui concernent respectivement l'accès à l'eau et l'éclairage public dans les favelas. Le gouvernement d'État lance aussi une initiative de régularisation de titres de propriétés dans certaines favelas « *Cada familia um lote* » (chaque famille un lot) et la création de Centres intégrés d'éducation publique (CIEP) où les enfants sont pris en charge sur l'ensemble de la journée et nourris. Enfin, il met un terme aux incursions policières violentes qui avaient cours dans les favelas de Rio, dans le but de rétablir un rapport de confiance et d'instaurer des relations pacifiées entre les habitants de ces espaces et l'État[388]. Cependant, malgré une amélioration globale de qualité et de la couverture des services publics dans l'ensemble de la ville, le mandat de Brizola reste associé, dans la mémoire collective, à une période de clientélisme politique. L'un de nos enquêtés[389], qui a dirigé une entité municipale en charge de projets d'urbanisation dans les années 1980, nous explique à ce sujet qu'un véritable « habitus » s'était développé dans les favelas à cette époque, qui impliquait de « vendre » des votes contre des politiques publiques. Pour illustrer ses propos, il nous fait part d'une anecdote : alors qu'il s'était rendu dans une favela pour présenter aux habitants les grandes lignes d'un projet municipal d'urbanisation, la réaction d'un leader social avait été de lui demander « pour qui il faudrait voter », afin de voir cette initiative mise en œuvre. Ce témoignage nous renvoie, encore une fois, au caractère intéressé des politiques destinées aux bidonvilles, à cette époque. Si la conscience collective et surtout publique, semble avoir évolué vers une plus importante

---

386 M. Pandolfi Guerrero, *Dilemas para a consolidação de uma política publica territorial, op. cit.*, p. 48
387 Lire, sur ce sujet, l'entretien avec Jo Rezende, publié par la Fundação Getulio Vargas : Jó Rezende (depoimento, 1999), Rio de Janeiro, CPDOC/ALERJ, 2001.
388 Selon Burgos ce retrait des forces policières a constitué une décision vertueuse, mais avec des effets désastreux : au moment où elle intervient, la confiance des habitants vis-à-vis de l'État était déjà compromise par deux décennies de harcèlement policier régulier dans les favelas, allant parfois jusqu'au meurtre ou à la torture de certains individus. Marcelo Burgos, « Dos parques proletários ao Favela-Bairro », Alba Zaluar, Marcos Alvito (dir.), *Um século de favela*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1998, p. 43 Voir aussi : Rafael Gonçalves Soares, *Les Favelas de Rio de Janeiro: Histoire et droit XIXe et XXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 205-206
389 Entretien avec Ricardo Bielschowsky.

prise en compte des bidonvilles dans la conception et la gestion de la ville, la volonté politique dans ce sens paraît encore trop faible pour permettre la formulation systématique de politiques publiques ciblées sur ces espaces. Les comportements politiques des gouvernements d'États de Rio de Janeiro et du Ceará oscillent entre assistancialisme et clientélisme, une dialectique qui ne contribue qu'à marginaliser davantage les favelas et leurs habitants. Face à des politiques biaisées, des programmes inachevées et des promesses non tenues, ces derniers voient d'ailleurs leur confiance envers l'État s'amenuiser au fil du temps, et adoptent parfois des postures de rejet face aux initiatives publiques et aux représentants des autorités.

En lien avec le contexte international, tout particulièrement avec la Guerre contre les drogues menée par les États-Unis et l'intensification du conflit armé colombien[390], la période des années 1980 se caractérise d'ailleurs par l'arrivée du trafic de cocaïne dans les favelas brésiliennes[391]. On devine assez bien comment la désillusion de certains habitants vis-à-vis de l'État et le surgissement de cette réalité nouvelle, chargée d'opportunités économiques et sociales inédites, vont converger dans le sens d'une rupture plus nette encore de ces espaces avec le reste de la société.

Un dernier exemple d'initiative officielle émerge toutefois à Rio, dans la première moitié des années 1980, qui présente un bilan plus positif. En 1979, un nouvel organe voit le jour dans l'organigramme institutionnel de la mairie de Rio : le secrétariat municipal de développement social. (SMDS). Cette entité bénéficie dès ses débuts de l'appui de l'UNICEF, qui œuvrait alors dans la favela Rocinha sous la direction d'Ephim Schluger, dans le cadre d'un projet sur la santé des femmes[392]. Un partenariat s'établit entre les deux organismes, qui aboutit à la création d'un programme conjoint (et co-financé par les deux entités) de développement communautaire dans les favelas[393]. S'appuyant sur les savoirs de l'UNICEF, en matière de réhabilitation de bidonvilles et sur les liens que cette organisation avait déjà établis dans la communauté, la SMDS construit ainsi son propre capital de connaissances et de pratiques. Elle

---

390 Dans les années 1980, le trafic de drogues se convertit, dans le contexte colombien, comme l'une des sources principales de financement des activités des divers groupes armés (c'est aussi le moment où le paramilitarisme est en plein essor) et la production de cocaïne connaît une forte hausse. Le bras de fer qui s'engage avec les États-Unis dans le cadre de la « War on drugs » ne va faire qu'attiser le conflit et augmenter la valeur des drogues sur le marché.

391 Entretien avec Ephim Schluger et Myriam Danowski, autres entretiens. Voir aussi : Observatório Legislativo da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro (OLERJ), « Grupos criminosos armados no estado do Rio de Janeiro », article en ligne, sur le site du OLERJ : http://olerj.camara.leg.br/retratos-da-intervencao/grupos-criminosos-armados-no-estado-do-rio-de-janeiro dernière consultation le 12/08/2022

392 Entretien avec Ephim Schluger

393 Le détail de ces informations et du contenu du projet nous est d'ailleurs fourni par un numéro de la revue déjà citée *Urban Exemples* de l'UNICEF, paru en 1988. Voir : UNICEF, « Improving Environment for Child Health », *Urban Examples*, n°15, march 1988

s'associe par ailleurs avec d'autres entités municipales liées à la fourniture de services, principalement sur les questions de traitement des déchets et des eaux usées. Elle mobilise aussi la main d'œuvre locale et l'expertise d'associations de favelas, spécialisées sur la question des eaux usées. En référence à cette participation importante et au caractère très « collectif » de l'initiative, celle-ci est rebaptisée « « Projet mutirão », *mutirão* étant un mot d'origine indigène, synonyme d'entre-aide[394]. La parenté de ce concept avec l'auto-construction et la construction mutuelle semble très forte, mais de manière assez surprenante, elle n'est pas mise en avant par les concepteurs du programme. Aucun de nos enquêtés, interrogé sur cette initiative, ne proposera d'ailleurs d'établir un lien entre les pratiques internationalisées de *self-help* (pourtant connues d'eux, et souvent même évoquées spontanément à d'autres moments des entretiens) et leur propre concept de *mutirão*. Fort de sa « couleur locale », le terme va en tout cas connaître une circulation importante dans le pays et s'inscrire durablement dans le jargon brésilien des politiques publiques des années 1980.

La première phase du Projet *mutirão*, qui constitue une expérience pilote, aboutit à la réalisation d'un système d'égout à Rocinha qui bénéficie à plus de 18 000 habitants de la zone. L'opération est donc un succès. Le programme pérennise, indépendamment du départ des équipes de l'UNICEF[395] et les activités de la SMDS s'étendent à d'autres favelas. En plus d'Ephim Schluger, qui faisait partie du projet en qualité de consultant UNICEF, nous avons pu nous entretenir avec deux autres membres de l'équipe : Maria Isabel Tostes et Adriana Laranjeira, aujourd'hui retraitées de la fonction publique. Toutes deux semblent avoir gardé un souvenir très positif de leurs années au sein de la SMDS. Elles nous expliquent, avec une certaine excitation, les débuts de ce projet hybride :

> « ça a commencé comme ça, des petites améliorations dans les favelas, avec par exemple : des escaliers, une cuve d'eau, un petit poste d'attention médicale – car nous avions des médecins ! Mais que des toutes petites choses. Ces tâches n'étaient pas prises en charge par la ville formelle. »[396]

> « C'était un travail très artisanal, conduit à la sueur des agents techniques, en quelque sorte <rires>. Nous avions très peu d'infrastructures, très peu de ressources. Pour cette raison, [le projet *mutirão*] fonctionnait vraiment à petite échelle. »[397]

[394] Entretien avec Maria Isabel Tostes : « mutirão est un mot indigène, que les indigènes utilisaient quand ils allaient faire un travail conjoint (…), c'est de l'aide collective pour la construction d'une chose. »
[395] Ephim Schluger quitte Rio en 1983 pour s'installer au siège de l'organisation. Entretien avec Ephim Schluger
[396] Entretien avec Maria Isabel Tostes
[397] Entretien avec Adriana Laranjeira

Au travers de ces deux entretiens (menés séparément et indépendamment l'un de l'autre), on comprend que la SMDS travaille selon des modalités très souples et quasiment au cas par cas, pour répondre aux besoins les plus urgents des communautés. La tâche est ardue, car d'après nos deux enquêtées, cette entité est la seule à « s'aventurer » dans les favelas et à prendre en compte la demande de leurs habitants. Pour tout ce qui touche à ces territoires, la répartition des tâches et des services par secteurs ne semble en effet plus opérer au sein de l'appareil institutionnel local : c'est à la SMDS de solliciter l'intervention d'autres agents de la mairie, ou d'assurer elle-même la construction de crèches, la maintenance du système voieries, la fourniture de l'eau, etc.

> « À la mairie, nous travaillions dans la favela, là où aucun autre département n'entrait. Nous étions… oui, dans la favela. Personne n'y allait, seulement nous. Nous avions des… nous étions des médecins, des architectes, des ingénieurs forestiers, des ingénieurs agronomes, des ingénieurs civils, des pédagogues… Parce que les favelas n'existaient pas sur la carte de Rio de Janeiro. »[398]

Forte de sa multidisciplinarité, la SDMS est en quelque sorte chargée de combler les vides laissés par les autres départements de la municipalité dans les favelas. Au début des années 1980, le préjugé contre ces quartiers semble encore fortement inscrit dans les mœurs de l'administration municipale, au point d'entraver la fourniture effective des services[399]. L'équipe de la SMDS s'inscrit, bien entendu, à rebours de cette vision dépréciative, bien que la seule existence de cette entité témoigne d'une inégalité fondamentale de traitement entre les habitants des bidonvilles et ceux de la ville formelle. D'ailleurs, l'exceptionnalité de la SMDS est telle qu'un décret municipal du gouvernement de César Maia assure à ses employés une « gratification spéciale » (plafonnée à un doublement de salaire) en cas d'intervention d'urgence ou dans des zones à risque/d'accès difficile[400].

En tout cas, d'après nos enquêtées, l'équipe de base de la SMDS s'investit corps et âme dans la mission d'améliorer les conditions de vie des habitants de favelas. Le contact quotidien avec ces individus est d'ailleurs primordial dans la conduite du Projet *mutirão* : des relations de confiance mutuelle s'instaurent au fil du temps avec les communautés locales. Forte du savoir accumulé sur le terrain et du caractère pro-actif de son équipe, la SMDS devient, dans le paysage institutionnel carioca, l'organisme de référence en matière d'intervention sociale dans les bidonvilles. En termes quantitatifs, elle n'atteindra certes pas des résultats spectaculaires,

---

[398] Entretien avec Maria Isabel Tostes
[399] Entretien avec Adriana Laranjeira
[400] Voir : PCRJ, lei n° 2.202 de 29 de junho de 1994, art. 5. Document consulté en ligne : http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/16852Lei%202202_1994_PDF.pdf, dernière consultation le 10/08/2022

au vu de ses moyens limités et de l'échelle très réduite de ses diverses interventions. Elle permettra néanmoins à la mairie de Rio d'accumuler, en onze années de pratique, une grande quantité d'apprentissages techniques, sur les bidonvilles en eux-mêmes et sur la manière de les aborder en termes d'action publique. Ces enseignements serviront de socle à l'élaboration des initiatives postérieures et en particulier à la conceptualisation du *Favela Bairro*, que nous étudierons un peu plus tard dans ce travail[401]. Les membres de l'équipe SMDS vont d'ailleurs connaître des carrières assez florissantes[402] dans l'administration municipale, à la suite de leur participation au *Mutirão*, se convertissant, pour certain.es, en des figures importantes de la réflexion sur les bidonvilles à Rio.

Dans le paysage politique et technique de la première moitié des années 1980, on voit donc apparaître, à travers nos cas d'étude, quelques évolutions ponctuelles locales, dont l'impact demeure assez restreint mais qui indiquent une préoccupation plus importante des autorités locales pour les problématiques sociales. Globalement, le contexte de crise économique – aussi politique, en Colombie – et le retrait des protagonistes internationaux du champ de l'assistance aux populations à faibles revenus entravent l'initiative et la mise en œuvre de programmes d'envergure tournés vers l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers précaires. Cependant, l'accès aux services publics basiques est généralement élargi[403] dans les villes et commence à concerner aussi les bidonvilles et autres quartiers jusqu'alors exclus de la ville formelle.

[401] La postérité du « *Projeto Mutirão* » était toutefois limitée, ou en déclin au moment de notre séjour. À Rio, seule la génération d'architectes et urbanistes contemporains et membres de la SMDS semblait garder en tête son influence dans la genèse des politiques municipales ultérieures. Les circonstances de notre rencontre avec l'enquêté Ephim Schluger illustrent assez bien cette situation : nous l'avons connu lors d'un séminaire sur « les 25 ans du *Favela Bairro* », alors qu'il prenait énergiquement la parole à la fin d'une intervention, pour rappeler à la mémoire collective les apports du Projet *Mutirão*. Le projet n'avait pas été cité par l'intervenant dans la liste des politiques pionnières et marquantes du pré-*Favela Bairro*. (Panel « O Favela-Bairro: uma política pública de urbanização de assentamentos informais » de 19h à 21h, 6 mai 2019, Seminario *25 anos do Programa Favela-Bairro: Conquistas, desafios e perspectivas de uma política pública de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro*, Auditório do IAB-RJ, Rio de Janeiro, maio 2019)

[402] Les trajectoires de nos deux enquêtées illustrent bien ce point : Maria Isabel Tostes a été placée à la tête du programme *Morar sem risco*, que nous aurons l'occasion d'étudier par la suite, et co-dirige aujourd'hui le CAU. Adriana Laranjeira a occupé une fonction importante au sein du *Favela Bairro*. Cette dernière a aussi développé des activités de d'expertise et de consultance internationale et a été membre de la délégation brésilienne lors d'évènements préparatoires à la conférence Habitat III, en 2014 et 2015.

[403] Ward confirme que les appareils d'États se perfectionnent dans les années 1980, assurant un meilleur fonctionnement des services et des mécanismes de redistribution de richesses. P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.*, p. 286

b) Seconde moitié des années 1980

i) À l'échelle internationale

À l'échelle internationale, la seconde moitié des années 1980 va voir se confirmer la tendance ébauchée depuis le début de la décennie et consacrer le triomphe du libéralisme économique. Un accord tacite est passé, entre le gouvernement états-unien de l'époque et les principales institutions financières (FMI et Banque mondiale), pour inciter les pays en développement – en particulier les États latino-américains, à s'aligner sur ce modèle. Le « consensus de Washington » qui en découle enclenche d'importantes transformations du champ de l'assistance au développement, qui vont impacter assez significativement le contenu des programmes internationaux urbains. Si la question des bidonvilles ne disparaît pas complètement de l'agenda international du développement, elle n'en perd pas moins sa place de premier plan dans le panorama des programmes urbains internationaux. Sous l'emprise de la doctrine néolibérale en germe, elle sera d'ailleurs reformulée et peu à peu dépouillée de certains de ses aspects les plus fondamentaux.

Comme on l'a déjà indiqué et sur la base, notamment, de son bilan critique de 1983, la Banque mondiale avait déjà effectué un certain nombre d'ajustements stratégiques en matière urbaine. En 1984, elle entame une vaste réforme structurelle, qui confirme le changement de cap de sa politique. Rompant définitivement avec l'approche par projets[404], elle se tourne de plus en plus vers des activités de consultance. Ses partenariats évoluent et elle favorise les échanges avec des gouvernements et des interlocuteurs hauts placés dans la pyramide administrative. Le plaidoyer en faveur de la réduction des inégalités est remplacé par la promotion de réformes institutionnelles, vouées à améliorer la gestion administrative globale. Or, pour les économistes de la Banque, la « bonne gouvernance » passe aussi par la participation accrue du secteur privé et le renforcement du poids de la finance. La stratégie de « *market enablement* »[405], qui consiste à œuvrer pour un renforcement du poids et de la capacité d'influence des marchés financiers (auto-régulés) dans la gestion de diverses thématiques ou questions d'intérêt public, passe ainsi au centre de sa politique urbaine. Elle devient également omniprésente dans les discours et publications de l'organisation.

Dans le sillage de ces évolutions, la doctrine néolibérale devient d'autant plus influente dans le champ urbain qu'elle se propage aux autres protagonistes internationaux : les Nations

[404] G. Arku, R. Harris, « Housing as a Tool », *art. cit.*, p. 909 : « In particular, its housing economists considered how the Bank might influence the sector as whole, rather than fund specific projects »

[405] L'expression n'est pas vraiment traduisible en français, mais Clerc et Deboulet retranscrivent l'idée *d'enabling* par le terme d' « habilitation », ce qui nous semble effectivement être un bon compromis : V. Clerc, A. Deboulet, « Quel Nouvel Agenda urbain pour les quartiers précaires », *art. cit.*, p. 3

Unies y adhèrent à leur tour, s'alignant une fois de plus sur la stratégie endossée par la Banque mondiale. Or, si cette dernière portait déjà en elle les germes d'une telle idéologie[406], le ralliement onusien va témoigner d'un changement assez radical, notamment par rapport aux principes de Vancouver. Pour Arku et Harris, la période des années 1980 marque pour l'UNCHS un moment de « réaffirmation – et peut être de redécouverte – des implications économiques des politiques de logement pour le développement. » [407] Si l'on suit ce raisonnement, le tournant stratégique opéré par les Nations Unies apparaitrait plutôt comme un virage à 360 degrés, qui ramènerait l'organisation à des idées antérieures, prônées notamment dans les années 1960. C'est également ce que suggère Helen Gyger, qui compare le discours tenu dans le *Rapport Global sur les Établissements Humains* de 1987[408] et le contenu de la *Déclaration de Vancouver* :

> « *The language of dependency theory and structural inequality was superseded by "integrated management" and economic efficiency; housing was not a "social welfare concern" but a question of "industrial output and marketing"—instead of a "narrow focus on sites-and-services and squatter settlement upgrading schemes" the key was to "scale up" housing production, suggesting a return to a reliance on the economies of scale promised by mass-housing. Rather than undertaking housing projects on their own account, governments now needed to focus on "enabling strategies" to foster the contributions of the private sector.* »[409]

Cette analyse textuelle met en évidence un écart conceptuel considérable entre les deux sources, qui illustre un retournement total du discours tenu dans les années 1970. En l'espace d'une décennie, la stratégie urbaine de l'UNCHS a donc subi de profondes transformations. Comme on l'a évoqué, les évolutions globales du contexte économique (chocs pétroliers) et politique (consensus de Washington, Guerre froide) ont joué un rôle important dans ces bouleversements. Mais d'autres variables sont également intervenues dans ces changements, directement en lien avec les questions de bidonvilles.

En effet, à l'instar de la décennie précédente, les années 1980 se caractérisent par une production académique sinon orientée vers la pratique, du moins fondée sur des études empiriques, qui favorise l'émergence de nouvelles réflexions sur les bidonvilles. Peter Ward a documenté la succession des courants de pensée qui ont pu impacter les conceptions et les

---

[406] Comme on l'a suggéré dans la partie précédente. Sur ce sujet, on peut lire aussi : P. Ward, G.A. Jones, « The World Bank's NUMP », *art. cit.*
[407] G. Arku, R. Harris, « Housing as a Tool », *art. cit.*, p. 909
[408] UNCHS, *Executive Summary of the Global Report on Human Settlements (1986)*, Oxford, Oxford University Press, 1987
[409] H. Gyger, *The informal as a project*, *op. cit.*, p. 295 Nous avons souligné les expressions qui vont dans le sens de notre argument.

pratiques internationales en matière de bidonvilles, des années 1950 aux années 2000[410]. Durant les années 1980, il note que ce sont principalement des économistes qui « mènent le peloton » et dominent le champ de la réflexion urbaine[411]. Il cite notamment un ouvrage, qui illustre la nouvelle tendance en train de se construire et qui s'intitule : *Cities in the developing world: policies for their equitable and efficient growth*[412]. Bien que le livre ait été publié de manière indépendance, il reflète très bien les choix politiques à venir, notamment à la Banque mondiale. L'auteur, Johannes Linn, est d'ailleurs consultant auprès de cette organisation. Il insiste sur l'importance de la terre et des aspects fonciers, trop souvent laissés de côté dans les années 1970. Il appelle aussi à une transformation des modes de gestion de l'urbain, qui conduirait au passage de l'idée d'« administration » au concept de « *management* », dans lequel les marchés auraient évidemment la part belle[413]. Mais plus encore que Linn, c'est un autre économiste qui va réellement marquer l'époque et bouleverser les approches internationales des bidonvilles : Hernando de Soto.

Économiste libéral d'origine péruvienne, de Soto commence sa vie et sa carrière professionnelle entre son pays natal et l'Europe[414]. Il ne s'installe définitivement à Lima qu'en 1979, à la suite de sa nomination comme Directeur de la Banque centrale péruvienne. Il crée alors l'Institut Liberté et Démocratie (ILD), un *think tank* consacré aux problématiques de développement et spécialisé sur les questions foncières, notamment dans les bidonvilles. Dès ses débuts, l'ILD connaît un grand succès au Pérou et son rayonnement s'étend bientôt à l'échelle internationale. En 1886, de Soto publie *El Otro sendero. La Revolucion informal* (« L'autre sentier, la révolution informelle »), traduit en anglais en 1989[415] et qui paraît un peu plus tard dans de nombreuses autres langues. Cet ouvrage, dont le titre fait référence, de manière provoquante, au nom d'une guérilla communiste péruvienne[416], condense les grandes idées de son auteur et des experts de l'ILD. De Soto y présente les bidonvilles comme le produit rationnel – bien qu'indésirable – d'un système politique trop rigide et trop normé, dans lequel l'entreprenariat individuel se heurte sans cesse à une bureaucratie lourde et inefficace. Selon lui, les processus administratifs et les normes régissant l'accès à la propriété condamnent les plus démunis à la nécessité de contourner ces contraintes. Ces populations n'ont ainsi d'autre choix que de s'installer irrégulièrement dans ce que l'auteur appelle « *asentamientos informales* », c'est-à-dire, littéralement, les « établissements informels ». Pour de Soto, la

---

[410] P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.*
[411] *Ibid.*, p. 287
[412] Johannes Linn, *Cities in the Developing World: Policies for Their Equitable and Efficient Growth,* Oxford University Press, 1983
[413] P. Ward, G.A. Jones, « The World Bank's NUMP », *art. cit.* p. 37
[414] Il possède la nationalité suisse.
[415] Hernando de Soto, *The other path: the invisible revolution in the Third World*, London, Tauris, 1989
[416] Il s'agit du *Sendero Luminoso*, un groupe qui aurait à plusieurs reprises a menacé de mort de Soto et ses proches. Certains médias lui attribuent aussi un attentat perpétré en 1992 contre des membres de l'ILD.

régulation excessive de l'État, dont le comportement s'apparente à une forme de prédation, constitue un frein au développement. L'auteur argumente donc en faveur d'un allègement des normes foncières et de la libéralisation des marchés du logement. En particulier, il prône une attitude de « laissez-faire » vis-à-vis des développements du secteur informel de logement. S'inspirant des travaux académiques sur l'informalité, il identifie chez les populations de bidonvilles un grand potentiel d'adaptation et des qualités entrepreneuriales certaines. D'après lui, ces caractéristiques constitueront un atout de taille, voire même, la clé de leur réussite sociale, dans un système capitaliste fondé sur une économie compétitive[417].

De telles idées rencontrent un succès important au Pérou : elles font aussi bien écho aux aspirations des plus pauvres et donc à des courants plutôt de gauche, qu'aux élites néolibérales et à des franges conservatrices de l'opinion, désireuses d'en finir avec le « problème » des bidonvilles. De Soto occupe d'ailleurs une place très influente dans le pays, puisqu'il conseille le Président Fujimori en personne. À partir de 1991 et sous son impulsion, le gouvernement péruvien promulgue une série de lois[418] vouées à faciliter le cadastre des habitations construites en zone irrégulière. Des campagnes de « titrisation » sont menées dans le pays pour permettre aux familles habitant dans des bidonvilles de régulariser leur situation et d'accéder à la propriété. Selon les experts de l'ILD, la détention d'un titre officiel de propriété constitue en effet un sésame à l'intégration économique des individus, car ce document est censé leur ouvrir l'accès au crédit. À l'heure du consensus de Washington, ces théories représentent évidemment une aubaine pour un certain nombre d'acteurs, en Amérique du Nord. Portées par un intellectuel issu du Tiers-Monde[419] elles offrent aux mouvances néolibérales une source certaine de légitimité : les réseaux néolibéraux et notamment certains *think tanks* partenaires de l'ILD, auraient d'ailleurs pris une part active dans la diffusion de la pensée de de Soto, contribuant assez largement à son rayonnement international[420]. Mais ce rayonnement lui est aussi assuré par sa proximité avec les sphères du pouvoir aux États-Unis, où, après la parution de son livre en anglais, il est accueilli comme un visionnaire. Dans la seconde moitié des années 1980, les propositions de l'économiste péruvien semblent en effet rencontrer les grands desseins de la stratégie états-unienne, notamment en matière de coopération pour le développement.

> « "*He was beloved by the administration of AID" in the late 1980s because the issue of titles and credit have always been very important in the housing arena here in AID*. »[421]

---

[417] *Ibid.* Voir aussi l'analyse de H. Gyger, *The Informal as a Project, op. cit.*
[418] La première est la Ley de Registro de Predios Rurales (« Loi d'enregistrement des édifices ruraux ») en 1991, inspirée d'un texte élaboré par l'ILD dès 1988
[419] En réalité, comme on l'a indiqué, de Soto est issu de la haute société liménienne (il est le fils d'un diplomate), et il a passé une grande partie de sa jeunesse en Suisse. Il y a effectué la majeure part de ses études et y a débuté sa carrière professionnelle.
[420] T. Mitchell (2007) cité par B. Gruffydd Jones, « Bankable Slums », *art. cit.*, p. 776-777
[421] A. Gilbert, « On the Mystery of Capital », *art. cit.*, p. 2

Se penchant sur les raisons d'un tel succès, Alan Gilbert montre que les théories de de Soto entrent en totale résonnance avec la ligne politique d'USAID, qui avait depuis longtemps fait siennes les « valeurs » capitalistes et centrait désormais ses interventions sur l'accès à la propriété et l'intégration économique des individus. La théorie développée par de Soto sur les bidonvilles est d'autant plus satisfaisante pour les décideurs états-uniens qu'elle les conforte dans l'idée de « changer le typique habitant de bidonville du Tiers-Monde en un petit entrepreneur Américain »[422].

Dans la mesure où elle pône la réforme des bureaucraties, vers une simplification des procédures liées au foncier et une ouverture aux marchés, cette théorie rencontre également les intérêts de la Banque mondiale, si bien que de Soto est érigé comme le nouveau « gourou » international des politiques urbaines tournées vers les bidonvilles. En effet, non content de conforter leurs acteurs dans leur adhésion aux injonctions déjà en vigueur de réformes structurelles, au *market-enabling* etc., il devient un véritable guide pour ces institutions et son ouvrage se change en un « *handbook* » du développement en matière de bidonvilles. C'est ainsi, d'ailleurs, que l'expression « *informal settlements* » fait son entrée dans le lexique international du développement. Jusqu'alors, le concept d'informalité servait exclusivement à décrire les activités et le travail d'individus, souvent issus des couches les plus pauvres de la population – et logés, de fait, en bidonvilles. En forgeant l'expression de « quartiers informels », de Soto se livre donc à un détournement de la notion d'informalité, dont il étend la signification à des aspects urbanistiques et de logement. Dans le même temps, il « réduit » les bidonvilles à une approche exclusivement centrée sur leur statut par rapport à une norme établie – la *formalité*. Cette nouvelle manière de désigner les bidonvilles induit donc une conception particulière, susceptible d'impacter la façon de les aborder en termes de politiques publiques. À partir de cette période, l'action internationale en matière de bidonvilles s'oriente justement vers des campagnes de titrisation dans les pays en développement, en même temps que se diffuse l'expression des « établissements informels ».

L'adoption de cette modalité d'assistance est fondée sur l'idée que la régularisation des situations foncières des habitants leur permettra de « s'aider eux-mêmes » et d'accéder à des conditions d'existence plus favorables. Dans la pratique, elle va transformer la manière d'aborder les problématiques sociales urbaines de manière assez substantielle, en privilégiant des approches « légalistes » et juridiques. Illustration de ce changement, les architectes et sociologues vont peu à peu perdre leur place – jusque-là prépondérante – au sein de la formulation de politiques de bidonvilles, et se voir remplacés par des profils professionnels d'avantage orientés vers le droit, avec une forte représentation des avocats, juristes ou

[422] *Ibid.* Nous avons légèrement modifié la citation pour des raisons de syntaxe. En langue originale : « turn the Third World slum dweller into a typically American small businessman. »

urbanistes spécialisés sur les questions foncières. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion, lors de notre terrain à Cali, d'observer les incidences de long terme de cette « mode »[423] de la titrisation et des débats qu'elle a pu susciter. Le département de la mairie consacré au logement – qui est l'entité au sein de laquelle nous avons effectué notre observation participante – était en effet dirigé par un ancien avocat. Formé aux questions urbaines à l'école de la titrisation (pendant les années 1990) celui-ci considérait encore (au moment de notre séjour) cette approche comme pertinente et prioritaire, pour résoudre le problème du déficit qualitatif de logement à Cali[424]. Or, d'après d'autres fonctionnaires de cet organisme – et au regard, effectivement, de nos propres observations – cette conception n'était plus réellement appropriée dans le contexte d'alors. Pire encore : la vision personnelle du Secrétaire entrainait parfois, par le jeu des « vetos hiérarchiques » ou des attributions budgétaires, le blocage d'initiatives plus compréhensives, élaborées dans le sens d'une meilleure intégration des bidonvilles mais éloignées des aspects juridiques relatifs aux questions de propriété du terrain.

D'ailleurs, dès les années 1980, l'efficacité des politiques de titrisation va être questionnée. Plusieurs spécialistes, dont certains faisaient déjà partie des auteurs « critiques » des années 1970 dont nous avons parlé dans la section précédente, affirment que les pauvres ne sont pas toujours avantagés par la détention d'un titre de propriété de leur maison. Sur la base des résultats d'enquêtes ethnographiques réalisées à Lima[425], ou plus tard à Mexico[426] et Bogota[427], des sociologues se dressent contre les hypothèses de de Soto. Ils montrent que l'amélioration des conditions de vie des populations n'est que très rarement corrélée avec la formalisation de la propriété et que celle-ci ne suffit pas toujours à leur garantir l'accès au crédit[428]. Dans un ouvrage de 1989, Payne explique que c'est plutôt la perception de leur sécurité foncière qui incite les habitants à investir dans leur logement et dans son amélioration[429]. Or, d'après lui, un tel sentiment de sécurité dépend plus souvent de variables temporelles, ou liées à la politique locale, que de la possession d'un document officiel de propriété.

423 L'expression est employée telle quelle par un fonctionnaire de l'équipe du *Plan Maestro*, critique vis-à-vis de cette solution et de l'adhésion de son supérieur hiérarchique à de tels principes. Source : Terrain à Cali, observation participante à la SVSH.
424 Sources : Journal de bord, terrain à Cali, 2018 (1er novembre 2018), Entretien avec Jesus Alberto Reyes Mosquera, Entretien avec Flor Ines Marin.
425 Voir les travaux de Le Driant et Riofrio (1987), cités par H. Gyger, *The Informal as a Project, op. cit.*, p. 303
426 Voir divers travaux de l'auteur déjà cité, Peter Ward, notamment son ouvrage : Peter Ward, *Colonias and Public Policy in Texas and Mexico: Urbanization by Stealth*, University of Texas Press, 1999
427 Voir les travaux de l'auteur déjà cité, Alan Gilbert.
428 Voir là-dessus : Geoffrey Payne, Alain Durand-Lasserve, Carole Rakodi, « The limits of land titling and home ownership », *Environment & Urbanization*, Vol. 21, n°2, 2009, p. 443–462
429 Voir : G. Payne (1989), cité par : A. Gilbert, « On the Mystery of Capital », *art. cit.*, p. 6

Au-delà même de la mise en cause de leur utilité, ces nouvelles approches, centrées sur des aspects institutionnels, semblent vider de leur contenu social les programmes visant les bidonvilles. Les questions d'éducation, de sécurité alimentaire, sanitaire etc. se trouvent en effet momentanément écartées, avec l'idée que les ajustements se feront d'eux-mêmes, à moyen terme. De fait, les ambitions internationales en matière de bidonvilles « passent à une échelle supérieure » (*scale-up*) et il n'est plus question de traiter ces espaces de manière ponctuelle, « par projets ». L'attention se détourne du niveau microscopique et individuel, pour se concentrer sur la génération d'externalités positives plus larges. L'accent est donc mis sur l'optimisation du travail des bureaucraties urbaines, avec des programmes qui, désormais, ne visent plus les habitants de bidonvilles mais les entités publiques supposées formuler des politiques à leur égard. C'est le pari du *New Urban Management Programme* (NUMP), une initiative conjointe entre les Nations Unies (UNDP et UNCHS) et la Banque mondiale. Établi en 1986, ce programme se focalise sur des aspects de gouvernance et de gestion financière et foncière, dans les pays en développement. Il œuvre tout particulièrement dans les pays africains, où la faiblesse institutionnelle semble particulièrement problématique en vertu du diagnostic des organisations internationales. S'il ne concerne pas directement nos cas d'étude, le NUMP mérite toutefois notre attention en ce qu'il illustre tout à fait la stratégie de « *enabling* », appliquée aussi bien aux institutions (en particulier dans le langage onusien) qu'aux marchés (chez la Banque mondiale)[430]. Cette communauté de lexique confirme encore une fois l'idée d'un alignement des acteurs internationaux liés à l'urbain – financiers et généralistes – sur les principes néolibéraux. Ward et Jones ont consacré un article[431] à l'étude du NUMP, dans la conclusion duquel ils livrent une critique assez radicale. Ils mettent le doigt sur un certain nombre de contradictions, inhérentes à cette initiative. Ils questionnent notamment le rôle supposé de l'État dans ce dispositif : car si les institutions bénéficient, dans un premier temps, d'un accompagnement, elles sont appelées, à terme, à s'effacer pour laisser libre cours à la loi des marchés. Selon Ward et Jones, le programme indique en outre une forme de régression chez ses protagonistes, anciennes figures de proue des politiques internationales de bidonvilles : il met en évidence un détournement des efforts internationaux, qui cessent de viser des groupes sociaux clairement identifiés à la faveur de cibles désormais floues et pour des effets bien plus indirects. En cela, le NUMP constitue « moins un programme qu'une idéologie »[432], pour eux. La traduction la plus évidente de l'influence de la doctrine néolibérale sur la trajectoire internationale de la question des bidonvilles.

Mais cette influence se cristallise aussi dans une résolution adoptée en décembre 1987 par l'Assemblée Générale de l'ONU, intitulée « Stratégie Mondiale du Logement jusqu'à

[430] G. Arku, R. Harris, « Housing as a Tool », *art. cit.*, p. 909
[431] P. Ward, G.A. Jones, « The World Bank's NUMP », *art. cit.*
[432] *Ibid.*, p. 46

l'année 2000 »[433]. Le texte de cette résolution reflète en effet une préoccupation accrue pour les aspects institutionnels et financiers. Ainsi, les problèmes de logement des plus démunis seraient-ils aggravés par « l'insuffisance de moyens institutionnels et l'absence d'un cadre juridique et financier », malgré les efforts – salués dans plusieurs paragraphes – que « les institutions [locales et nationales] organisations et organismes intéressés ainsi que les particuliers déploient dans ce secteur »[434]. Dans l'annexe, qui présente les grandes lignes de ladite stratégie, on voit également mentionnée l'idée « d'accorder un statut d'occupation assuré » aux pauvres, auxquels on devra « spécialement donner la possibilité d'acquérir des terrains »[435]. Les priorités qui se dessinent dans ce texte renvoient encore une fois à une appréhension néolibérale de la question des bidonvilles, où les intérêts capitalistes semblent primer sur la recherche réelle d'une amélioration des conditions de vie des populations installées en bidonvilles. Le texte de la résolution semble d'ailleurs faire assez peu de cas de la réalité vécue par ces populations, qui n'est pas vraiment décrite ni évoquée. Elle semble même éludée, au moyen d'une profusion d'expressions assez vagues (« situation alarmante », « cette situation aboutit aux taudis et aux bidonvilles ») et centrées sur le seul aspect logement (« la nature pluridimensionnelle du problème du logement », « l'objectif d'un logement pour tous »). La référence aux modalités d'auto-construction a clairement été enterrée et remplacée par une vision surplombante où les « améliorations concrètes et visibles aux logements et aux quartiers où vivent les pauvres » sont « [apportées] » de l'extérieur, par les partenaires publics privés ou internationaux. En fin de compte, le ton de cette résolution illustre assez bien l'idée, évoquée un peu plus tôt, de *management* urbain – une impression que confirme la présence d'un lexique économique abondant avec des expressions telles que : « tendances démographiques », « le secteur [logement] », « le bien le plus précieux d'une nation », et surtout « les effets multiplicateurs des programmes de construction de logement ». Cette résolution reflète donc de manière saillante les orientations du Consensus de Washington et sa rédaction semble avoir été fortement influencée par le paradigme néolibéral. Une telle orientation peut sembler surprenante, dans un texte issu d'un organe tel que l'Assemblée Générale de l'ONU, aussi divers politiquement, et où les États occidentaux sont minoritaires. Elle confirme l'argument de Branwen Gruffydd Jones, qui, dans un article sur les politiques d'améliorations de bidonvilles, démontre « l'importance de considérer le contenu changeant de la politique internationale concernant l'habitat, en fonction des développements à l'Ouest. » [436]

Durant les années 1980, et sous l'influence de variables « système », relatives au contexte global et aux décisions politiques de certains acteurs, la conception et l'appréhension

[433] A/RES/42/191
[434] *Ibid.*
[435] *Ibid.*, p. 165
[436] B. Gruffydd Jones, «'Bankable Slums'», *art. cit.*, p. 777

internationales des bidonvilles se modifient. Avec le triomphe du néolibéralisme, on assiste à l'émergence d'un nouveau paradigme de développement, qui conduit à la transformation des modalités de l'assistance internationale dans ce domaine. En pratique, l'identité des acteurs techniques et politiques du champ demeure quasiment inchangée, mais leur manière d'aborder la question des bidonvilles change du tout au tout. Par rapport aux années 1970, où les protagonistes internationaux plaidaient auprès des gouvernements des États du Sud pour une meilleure redistribution des richesses au niveau domestique, on assiste à un véritable retournement, qui illustre bien l'idée de changement de paradigme telle que la conçoit Peter Hall[437]. De manière générale, l'activité internationale vis-à-vis de la thématique des bidonvilles semble se vider de son contenu social pour intégrer de nouvelles préoccupations et finalités, clairement tournées vers la réalisation d'objectifs macro-économiques.

ii) À l'échelle des cas d'étude

Dans les deux pays que nous avons retenus pour cette étude, la seconde moitié des années 1980 correspond à une époque de grands bouleversements sociaux, politiques et institutionnels. De nouvelles Constitutions sont sur le point d'être adoptées et la société civile semble en ébullition. Au Brésil, le régime dictatorial instauré en 1964 se heurte à une opposition de plus en plus forte. Dès 1983, des voix se lèvent pour demander la réinstauration de l'élection du président de la République et des cortèges de manifestants vêtus de jaune envahissent les rues des grandes villes du pays, sous la bannière du mouvement « *Diretas já* » (des « [élections] directes, maintenant ! »). En Colombie, le système bipartite rigide du Front National a officiellement pris fin au milieu des années 1970, avec l'achèvement du mandat présidentiel de Pastrana. Pourtant, la gestion du pays demeure entre les mains d'élites conservatrices, peu favorables à la redistribution des richesses. La doctrine néolibérale fait d'ailleurs son entrée dans le pays dès le milieu des années 1970, avec l'élection d'Alfonso López Michelsen, puis l'adoption d'un modèle économique de « dérégulation »[438], dans les années 1980. Face à la volonté du gouvernement de réduire les droits sociaux des travailleurs, les citoyens se mobilisent et les groupes armés se consolident. Une grande Grève civique nationale est menée en 1977, qui va fortement marquer les esprits[439], par sa violence et sa durée. À Bogota, les mobilisations sont particulièrement fortes. Dans plusieurs des quartiers marginalisés de la ville

[437] P. Hall, « Policy Paradigms », *art. cit.*
[438] Voir, sur le document élaboré par divers ministères colombiens pour la constitution du rapport national pour la Conférence Habitat II à Istanbul : « La Constitucion y la politica urbana de Colombia. Una propuesta institucional para el siglo XXI », *Colombia en Habitat II, Cumbre mundial urbana, Estambul Turquia, Junio 3-14 de 1996*, Bogota, mayo 1996, p. 19
[439] Elle demeurera une « référence » pour les mouvements sociaux des décennies suivantes. Voir sur le site du Centre pour la mémoire, la paix et la réconciliation : http://centromemoria.gov.co/bogota-se-moviliza-pasado-y-presente-del-paro-civico-del-77/?fbclid=IwAR0ev6um49f65RBeer3CAB9UO-Gse76EB6448-wHKYx5dfng3hj3z2DRE00 dernière consultation le 17/08/2022

(entre autres, le fameux « Ciudad Kennedy »), les habitants se soulèvent et affrontent les forces policières. Malgré son bilan meurtrier, cette première expérience de mobilisation nationale conforte les mouvements sociaux dans leurs revendications. D'autres manifestations seront menées sur le même modèle durant les années 1980. Les *Juntas de Accion Comunal* (JAC), des comités de voisinage censés jouer un rôle d'intermédiaire avec les autorités municipales, sortent particulièrement renforcées de ces évènements. À l'échelle des quartiers, ces comités deviennent des vecteurs d'union et de mobilisation, ils voient leur importance s'accroître au cours de la période[440]. D'ailleurs, dès le début des années 1980, les mobilisations locales se multiplient dans des zones d'habitat précaire, particulièrement liées aux questions d'occupation irrégulière. Encore à Bogota, les habitants de certains secteurs du quartier Pardo Rubio se mobilisent pour protester contre la construction de la Avenida de los Cerros (aussi connue sous le nom de « *via Circunvalar*), un gigantesque projet d'aménagement urbain qui contraint certains d'entre eux au relogement distant.

En Colombie comme au Brésil, on constate que les villes sont particulièrement concernées par ces mobilisations sociales : elles en constituent le siège, comme on vient de le montrer, mais aussi, de plus en plus, l'objet. Au Brésil, de nombreux mouvements sociaux liés à la cause des habitants de favelas ont vu le jour ou se sont renforcés, depuis le milieu des années 1970[441]. Parmi ceux-ci, de nombreuses mobilisations locales, dans des quartiers spécifiques des grandes villes, en particulier de Rio et São Paulo[442], mais également des tentatives de coalitions nationales, ou transrégionales, telles que le MDF (*Movimento de Defesa do Favelado*[443], créé en 1979 et lié à l'Église catholique) et le MUF (*Movimento Unificado de Favelas*[444], créé au début des années 1980), ou encore la FAFERJ (Fédération des Associations de Favelas de l'État de Rio de Janeiro, créée en 1961). À l'échelle municipale, ces groupes constituent une force politique non-négligeable : ils exercent une pression croissante sur les autorités locales, notamment pour l'amélioration des services publics et la défense de leurs droits humains et sociaux. Adriana Laranjeira, une enquêtée qui travaillait à la SMDS de Rio à cette époque, reconnaît volontiers leur rôle moteur dans la dynamique de progrès enclenchée à cette époque.[445]

---

[440] Liliana María Mazo Sánchez, Alberto León Gutiérrez Tamayo, « Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios», *América Latina Hoy*, vol. 68, diciembre de 2014, p. 122-123
[441] Voir : Lícia do Prado Valladares, « Introdução », Renato Raul Boschi (dir.), *Movimentos coletivos no Brasil urbano*, Rio de Janeiro, Zahar, 1983
[442] Lire, là-dessus : Olivier Dabène, *Exclusion et politique à São Paulo. Les outsiders de la démocratie au Brésil*, Paris, Karthala, 2006, p. 63-66
[443] Mouvement de défense du favelado
[444] Mouvement unifié de favelas
[445] Entretien avec Adriana Laranjeira : « À cette époque, pendant les années 1980, il y avait aussi des mouvements sociaux qui réclamaient cela, aussi bien des habitants de favelas que de lotissements [irréguliers] ».

Parallèlement à ces mobilisations civiques et citoyennes, les experts de l'urbain se coalisent à leur tour, plaidant pour une réforme urbaine nationale. Cette volonté de réforme était déjà présente depuis les années 1960 au sein de la communauté brésilienne de l'urbain[446], elle s'était toutefois heurtée à l'instauration de la dictature. Elle est réactivée dès la fin du régime autoritaire, qui annonce le début de la préparation d'une nouvelle Constitution. Certains grands noms de l'urbain, architectes, experts en urbanisme, ou encore sociologues vont saisir l'opportunité de ce moment charnière dans l'histoire politique de leur pays pour tenter d'influencer sa politique urbaine future. La seconde moitié des années 1980 voit ainsi s'ouvrir un grand moment d'émulation intellectuelle et sociale au Brésil. Dans l'ensemble du pays, des liens se tissent entre les milieux associatifs et professionnels. Les réseaux d'architectes, urbanistes, etc. et les mouvements sociaux liés aux favelas se rassemblent au sein d'une même plateforme de dialogue : le Forum National pour la Réforme Urbaine (FNRU). Cette initiative marque un véritable tournant dans la trajectoire des questions urbaines au Brésil, et sans doute un point culminant au niveau de la participation de la société civile. Plusieurs de nos enquêtés, qu'ils aient été contemporains de ce mouvement, ou qu'ils aient fréquenté, plus tard, certaines de ses grandes figures[447], en ont gardé une image extrêmement positive. Dans la plupart des cercles académiques ou professionnels liés à l'urbain, au Brésil, on continue d'évoquer le FNRU avec une certaine admiration[448]. Il faut dire que cette initiative va impacter considérablement et durablement la politique urbaine du pays : en 1987, sur la base des réflexions et des revendications des divers mouvements rassemblés, le Forum dépose un amendement populaire à la réforme urbaine auprès de l'Assemblée Constituante. Il obtient gain de cause et ses propositions phares sont intégrées dans le titre VII de la Constitution, sur les questions économiques et financières, dans le chapitre 2, intitulé « de la politique urbaine ». Pour Olivier Dabène, cette inscription constitutionnelle témoigne d'un « basculement de référentiel des politiques urbaines au Brésil »[449]. En effet, s'il ne mentionne pas encore l'idée de « droit à la ville », chère aux membres du FNRU, le chapitre 2 entérine une conception nouvelle et beaucoup plus inclusive de l'urbain, qui transforme de manière assez profonde le statut des bidonvilles et de leurs habitants. Parmi les principes fondamentaux inscrits dans ce chapitre, on trouve surtout la reconnaissance de la « fonction sociale » de la ville et même de la propriété urbaine (Art 182). En s'attaquant à la sacro-sainte notion de propriété privée – car il

[446] Elle avait même donné lieu à l'organisation d'un séminaire, organisé en 1963 à Petrópolis par l'Institut des Architectes du Brésil (IAB). Voir : O. Dabène, *Exclusion et politique à São Paulo, op. cit.,* p. 68
[447] Certain.es membres et initiateurs.trices du FNRU sont devenu.es de véritables références sur la scène urbaine et souvent dans les milieux universitaires brésiliens. Si elles n'ont pas participé directement aux évènements des années 1980, les jeunes générations d'architectes, urbanistes etc. ont souvent été formées par ces individus. Plusieurs des auteur.es que nous mobilisons dans ce travail ont suivi des cours, réalisés des stages ou même leur thèse sous la direction de ces figures. Renato Pequeno a par exemple été le stagiaire de Ermina Maricato, alors que celle-ci travaillait à la mairie de São Paulo. Rodrigo Iacovini a écrit sa thèse sous la direction de Raquel Rolnik.
[448] Entretiens divers.
[449] O. Dabène, *Exclusion et politique à São Paulo, op. cit.*, p. 68

devient légalement envisageable de priver un individu de son bien, si la fonction sociale de ce bien n'est pas respectée – cet article marque à lui tout seul une véritable révolution, dans un État non seulement capitaliste, mais dont la classe politique est encore majoritairement issue des familles de *fazendeiros*, ces grands propriétaires terriens. Au regard de la Constitution, l'occupation de terrains pour des raisons sociales (le logement d'une famille, par exemple) devient ainsi prioritaire par rapport à la possession authentique du terrain inoccupé. Ce chapitre permet par ailleurs la légalisation des occupations de terrains de plus de cinq ans et il réaffirme aussi l'obligation d'indemniser les personnes délogées (préalablement à leur départ et de la manière la plus *juste* possible). Enfin, concernant des aspects plus généraux, il induit un changement assez important au niveau de la gouvernance urbaine, puisqu'il municipalise la politique de la ville. Le gouvernement municipal devient ainsi le principal acteur du développement urbain, responsable de l'élaboration du Plan directeur, nouvel instrument juridique de la planification urbaine.

Ce dernier élément (qui, en réalité, apparaît en tête de chapitre) est essentiel, car il témoigne d'une volonté décentralisatrice, au cœur du projet constitutionnel de 1988[450]. Un mouvement dans ce sens avait déjà été esquissé deux ans plus tôt, avec l'instauration de l'élection populaire des maires dans l'ensemble du pays. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vient donc renforcer la légitimité des autorités municipales, qui se voient confier la responsabilité de l'exécution et des orientations de la politique urbaine. La fin des années 1980 marque donc, pour les municipalités brésiliennes, l'entrée dans une ère nouvelle. Auparavant, et souvent à la faveur d'un contexte *estadual* favorable, certains gouvernements municipaux avaient déjà pu s'affirmer comme force d'innovation et d'inclusion dans la gestion urbaine. C'est ce qu'on observait notamment dans le cas de Rio, un peu plus tôt dans cette section. Les municipalités de Belo Horizonte et Recife avaient elles aussi mis en œuvre des programmes précurseurs en matière de bidonvilles, dans la première moitié des années 1980[451]. Or, à partir de la réforme Constitutionnelle de 1988 – en lien aussi avec l'émulation sociale et intellectuelle autour du FNRU – on va assister, dans plusieurs villes du pays, à un véritable essor de créativité en matière de politiques urbaines. Les partis de gauche et en particulier le Parti des Travailleurs (PT) rencontrent un succès important aux élections municipales de 1988. Parmi les nouveaux maires élus, les plus progressistes entendent transformer radicalement la gestion urbaine. À Porto Alegre, Olivio Dutra instaure par exemple un budget participatif, qui

[450] D'après Pequeno : « la Constitution est municipalisante ». Entretien avec Renato Pequeno

[451] A Belo Horizonte, il s'agit d'un programme de régularisation de favelas, le Pró-Favela, tandis qu'à Recife, les favelas gagnent le statut de ZEIS (Zones spéciales d'intérêt social). Lire à ce sujet : Adauto Cardoso, Rosana Denaldi, « Slum Upgrading beyond incubation: exploring the dilemmas of nation-wide large scale policy interventions in Brazil´s growth acceleration programme (PAC) », *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 13, n°3, 2021 p. 530-545

permet aux citoyens d'orienter eux-mêmes la politique municipale. Un programme similaire[452] est lancé à Belo Horizonte, par João Pimenta da Veiga (issu d'un parti du Centre). Dans d'autres villes, des architectes ou urbanistes reconnus, souvent liés aux mouvements sociaux ou aux sphères universitaires, sont placés à des postes clés au sein des administrations entrantes. Ces nouveaux secrétaires au Logement, au Développement urbain ou encore à la Planification municipale adoptent des politiques innovantes, qui vont avoir un impact parfois de long terme sur les situations locales. Un.e enquêté.e nous donne un aperçu des avancées de cette époque :

> « Plusieurs municipalités ont été très innovantes dans les années 1980-1990. Des politiques très avancées ont été mises en œuvre, notamment à Santo André, Diadema, Recife, Belo Horizonte… Jorge Hereda, lui, était à Diadema. Il a été l'un des précurseurs. Raquel Rolnik était dans le plan [directeur] de São Paulo... Des noms qui avaient une certaine légitimité. »[453]

Parmi ces grands noms, certains se sont d'ailleurs illustrés par leurs travaux, politiques et académiques, sur les bidonvilles : Raquel Rolnik, ou encore Ermina Maricato (toutes deux conseillères de Luiza Erundina, maire PT de São Paulo) ont particulièrement fait avancer la cause des *favelados*, durant cette période (et depuis) ; beaucoup d'entre eux ont d'ailleurs connu des carrières extrêmement prestigieuses à la suite de leurs expériences municipales[454].

À Rio de Janeiro, la période de la fin des années 1980 et du début des années 1990 correspond, selon l'enquêté Ricardo Bielschowsky, à « l'âge d'or du PT » au sein de la municipalité. Après l'élection de Saturnio Braga, en 1986 (puis celle de Marcello Alencar, en 1988), ce parti acquiert en effet une influence capitale au sein de la mairie. Par le jeu des alliances et des connaissances partisanes, une véritable coalition PT s'établit entre le maire, son vice-maire (Jo Rezende, figure assez importante à cette époque, ancien président de la Famerj[455]), le Directeur de la SMDS (Sergio Andreia, proche de Rezende), et celui du FondoRio, le bras financier de la SMDS, (Bielschowsky lui-même, appelé par Andreia). À la faveur de cet alignement, la SMDS gagne en importance dans la structure institutionnelle municipale et la politique urbaine. Avec elle, et portée par des figures engagées telles que Rezende ou Bielschowsky, la question des favelas s'élève vers les hautes sphères du pouvoir local.

---

[452] Il s'agit du Programme participatif des ouvrages prioritaires, PROPAR.

[453] Entretien anonymisé

[454] Trois des personnalités que nous avons citées sont passées à occuper des postes importants au sein du ministère des Villes, dans les années 2000 : Jorge Hereda en a été Secrétaire au logement, Ermina Maricato, Secrétaire Exécutive (elle a activement participé à la création de cette entité, en tant que conseillère du Président Lula) et Olivio Dutra a été ministre lui-même.

[455] Famerj : collectif issu de la Faferj et élargi à l'ensemble des associations de quartier de l'État de Rio. Rezende en a été le directeur exécutif entre 1980 et 1984.

Le mouvement de décentralisation qui s'opère au Brésil à la fin des années 1980 semble donc avoir un effet plutôt positif sur la prise en compte des bidonvilles dans la gestion urbaine. Plus proches des populations et des réalités quotidiennes de la vie citadine, les municipalités apparaissent comme des acteurs pertinents pour gérer les demandes sociales locales. Toutefois, si ces entités gagnent de l'importance au sein du système fédéral, leur budget lui, n'est pas réévalué. Comme le souligne Renato Pequeno lors de notre entretien – non sans une certaine amertume, d'ailleurs – la Constitution de 1988 confie aux mairies de nouvelles tâches, mais elle ne leur garantit nullement les ressources nécessaires pour y pourvoir : « elles sont censées agir, mais n'en ont pas les moyens ! »[456]. Pour lui, ce manque de moyens ne concerne d'ailleurs pas seulement l'aspect financier, mais également l'aspect des ressources humaines : car les municipalités ont besoin de constituer des équipes qualifiées pour produire des politiques pertinentes. Cette pénurie de ressources à l'échelon municipal va évidemment constituer un frein dans l'ensemble des villes du pays. Elle va également participer à un creusement des inégalités entre les villes et les diverses régions du territoire. Des métropoles aussi attractives que Rio de Janeiro, São Paulo ou même Brasilia, sièges de grandes entreprises, d'évènements politiques, sportifs ou culturels nationaux et internationaux, bénéficient en effet de ressources bien plus importantes que des capitales du Nordeste, telles que Belém do Para, São Luis do Maranhão ou Fortaleza, situées dans une région moins dynamique – la partie « oubliée » du pays[457].

Sur les effets pervers de la décentralisation[458], Cardoso, Amorim et de Sousa observent aussi que la municipalisation de la gestion urbaine a été concomitante d'une baisse de régime de la politique habitationnelle fédérale[459]. Selon les auteurs, cette dernière a montré une réelle « fragilité institutionnelle et une discontinuité administrative » sur la période allant de 1986 à 2003. Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, deux initiatives se succèdent sur la thématique du logement populaire, qui effectivement n'ont rien à voir l'une avec l'autre. La première s'inscrit dans la lignée des mesures compréhensives et *low-cost* en vogue dans les années 1970, puisqu'il s'agit d'un autre « Programme *mutirão* ». Il est lancé en 1987, un an après la fermeture de la BNH, à un moment où la structure politico-administrative du pays connaît d'importants bouleversements. Pris en charge par la Caisse Économique Fédérale (CEF) – dans le cadre du « Pro-logement » – sa mise en œuvre repose surtout sur l'action des COHAB locales et son impact va demeurer assez réduit. Il est tout de même à l'origine des

---

456 Entretien avec Renato Pequeno.

457 On aura l'occasion, dans le chapitre suivant, d'approfondir cette comparaison, à travers la mise en regard des situations de Rio et de Fortaleza.

458 Voir aussi : Adauto CARDOSO, « Política Habitacional: a descentralização perversa », IPPUR, Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, Cadernos IPPUR/UFRJ, Ano XV, n° 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, n° 1, Jan-Jul 2002, p. 105-122

459 Adauto Cardoso, Thêmis Amorim, Flávia de Sousa, « Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano », XIV ENANPUR, Rio de Janeiro, Maio de 2011

initiatives de *mutirões* habitationnelles réalisées à cette période à Fortaleza par la COHAB-CE, et que l'on a déjà évoquées. Éteint en 1990, le *Mutirão* fédéral est remplacé par un Plan d'action immédiate pour l'habitation (Plano Collor), une mesure d'urgence du Président Collor, vouée à réduire un déficit habitationnel effectivement alarmant dans le pays. Conçu sur le modèle des interventions assistancialistes des années 1960, puisqu'il prétend construire des logements de secours, ce programme connaît une fin assez rapide (1990-1992) et un bilan quasi nul. L'enchainement de ces deux initiatives illustre en cela très bien l'argument de Cardoso, Amorim et de Sousa et met en évidence la dilution du contenu de la politique habitationnelle nationale au Brésil. Dans le même temps, ces auteurs démontrent qu'en l'absence d'une ligne politique claire à l'échelon fédéral, les approches locales traditionnelles, souvent caractérisées par un fort clientélisme, ont pérennisé dans certaines municipalités. Ils nuancent néanmoins leur argument en indiquant que certaines administrations, surtout dans les grandes villes, se sont au contraire glissées dans cette brèche pour expérimenter, avec succès, des mesures inédites et plus créatives[460] – confirmant notre propos sur les inégalités entre les différentes villes du territoire.

En Colombie, on observe aussi une tendance à la décentralisation dans la deuxième moitié des années 1980. En 1986[461] une réforme constitutionnelle est adoptée, qui entérine l'élection populaire des maires et des gouverneurs départementaux. Cette décision fait suite, en grande partie, aux revendications sociales qui s'étaient exprimées dans les nombreuses grèves et mouvements sociaux de la décennie précédente : elle marque une avancée importante dans la vie politique colombienne. Pourtant, l'État demeure extrêmement fragile, à cette époque, et peine à assumer la responsabilité de ces élections : celles-ci se déroulent dans un climat d'insécurité et certains candidats sont l'objet d'attentats ou de menaces. Malgré tout, les entités municipales voient leur légitimité renforcée par le passage à un système électoral. Leur marge de manœuvre s'accroit également : la crise économique et politique qui frappe le pays dans les années 1980 entraîne en effet un retour à des politiques urbaines essentiellement municipalistes[462]. Dans le cas de Medellin cependant, on observe plutôt une tendance inverse : au regard de la situation particulièrement tendue et violente que connaît la ville à cette époque, un canal de communication directe est établi entre la mairie et l'État central, dont on pourrait penser qu'elle restreint l'autonomie et la marge de manœuvre locale. En réalité, ce lien va plutôt contribuer à faciliter le passage de ressources, du niveau national au niveau local. Une *Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana* est ainsi créée en 1990, avec

---

[460] *Ibid.*, p. 2
[461] Date symbolique, qui correspond au centenaire de la Constitution alors en vigueur.
[462] Juan Carlos del Castillo Daza, « Cinco Fases de Urbanismo en Colombia », *Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 2, n°1, julio de 1998, p. 20-22

un objectif principalement social et éducatif : elle est chargée d'améliorer les conditions de vie des jeunes des quartiers marginalisés, dans le Nord de la ville, pour les empêcher de tomber dans les logiques de gang et de violence. Cette mesure, ancrée dans une perspective très compréhensive, fait toutefois figure d'exception dans le paysage institutionnel et politique de la période.

En 1989, une loi de réforme urbaine est adoptée à l'échelle nationale, qui vient clarifier les prérogatives locales[463]. À l'instar de la réforme brésilienne, cette loi confie aux autorités municipales le soin de gérer la planification urbaine. Elle les dote pour cela d'un nouvel instrument : le Plan de Développement Urbain. Elle prévoit aussi des modalités de participation citoyenne à la gestion municipale. Sur la question des bidonvilles, néanmoins, elle présente une approche très différente de celle qu'on a pu observer dans le cas brésilien. En effet, si son article 58 facilite l'accès à un logement social pour les occupants de logements situés en zone irrégulière, le contenu général de cette loi semble plutôt défavorable aux bidonvilles. Comme l'analyse Erik Vergel-Tovar, chercheur du département d'architecture de l'Université des Andes (Bogota), la situation de ces quartiers est abordée selon une perspective légaliste, qui n'a de cesse d'insister sur l'idée d'illégalité[464]. Dans le texte de la réforme, le terme est employé à diverses reprises et sous diverses formes : les « biens fiscaux occupés illégalement », les « quartiers illégaux », etc. L'article 69 prévoit en outre le lancement d'actions policières et même l'adoption de sanctions pénales contre les individus qui refuseraient de quitter des terres occupées de manière irrégulière.

À l'opposé de la conception brésilienne, la réforme urbaine colombienne vient donc renforcer le principe de propriété privée, contre toute prétention à une quelconque fonction sociale. En cela, si l'adoption de la loi 9 de 1989 constitue un moment important dans la trajectoire de la question des bidonvilles en Colombie, c'est qu'elle se pose comme un obstacle aux avancées sociales dans ce domaine. Clairement défavorable aux habitants des bidonvilles, qu'elle pénalise et marginalise, cette loi apparaît comme le produit d'un ordre social classiste et conservateur. À quelques années de la promulgation d'une nouvelle Constitution, plus progressiste et qui va permettre une reconnaissance inédite de la diversité culturelle et ethnique dans le pays, elle reflète la priorité donnée à la propriété privée – principe sacré pour les élites politiques issues, comme au Brésil, des grandes familles « *hacienderas* » – sur les problématiques sociales des populations marginalisées. Vergel-Trovar, qui semble partager ce point de vue critique, voit, dans la réforme urbaine de 1989 un désalignement de la politique urbaine colombienne par rapport aux recommandations internationales de cette époque. Selon

[463] Ley 9 de 1989 (Reforma Urbana), Congreso de Colombia, enero 11, 1989

[464] Erik Vergel-Tovar, « Asentamientos precarios : una aproximación para su mejoramiento integral y prevención », *dearq*, 6 de Julio de 2010, Bogotá, p. 72

lui, celles-ci portent sur l'auto-construction et l'amélioration *in situ*[465]. En réalité, d'après la généalogie que nous avons reconstituée dans ce travail, il se trompe d'une décennie : en 1989, le plaidoyer favorable au *self-help* est déjà mort et enterré : la scène internationale de l'urbain est dominée par la promotion des modalités de titrisation, des principes *d'enablement,* etc. Dans ce contexte, l'adoption de la loi 9 de 1989 reflète donc au contraire un alignement colombien avec la tendance internationale dominante. Cette réforme n'est d'ailleurs pas le seul témoignage de l'influence de la doctrine de Washington sur la politique nationale en Colombie, comme on l'a déjà indiqué. À cette époque, et sous la pression d'organismes internationaux tels que le FMI et la Banque mondiale, de nombreux pays latinoaméricains devront de même – bon gré, mal gré – procéder à des ajustements structurels assez précis, en vue d'épouser les préceptes néolibéraux. Le Brésil n'échappera pas à la règle, même si les effets du néolibéralisme ne seront pas aussi dévastateurs pour le contenu de sa politique urbaine.

En 1991, une nouvelle loi est adoptée à l'échelle nationale en Colombie, qui institue le Système National de Logement d'Intérêt Social (SINAVIS, en espagnol) et remplace l'ICT (en situation de banqueroute) par l'INURBE, Institut national de logement d'intérêt social et de réforme urbaine. Au premier abord, cette loi semble plutôt favorable aux classes populaires, d'autant que les aides destinées aux logements d'intérêt social (VIS, selon le sigle en espagnol) incluent des modalités de logement progressif[466] et de réhabilitation de logements précaires, en plus des classiques de relogement et construction de nouvelles unités. Pour la première fois l'expression onusienne « *asentamientos humanos* » est employée, pour désigner des installations irrégulières situées en zone à risque (à noter : dans ces situations, le relogement des habitants est préconisé). Pourtant, plusieurs auteurs colombiens associent cette loi à une mesure d'inspiration néolibérale, marquant la fin de l'intervention étatique dans la construction des logements sociaux. Pour Nayibe Jimenez Perez :

> « la loi 3 de 1991 a généré les conditions pour que le secteur privé devienne responsable de la fourniture et du financement du logement, et que l'État assume une posture de régulateur du système et garantisse l'octroi des aides à la population demandeuse. »[467]

À rebours de l'ancien système, fondé sur une *offre* de logement aux populations les plus défavorisées, le SINAVIS prévoit l'allocation d'une subvention pour le logement sur *demande* des familles. À noter qu'en théorie, cette subvention peut s'appliquer à différentes solutions

---

[465] « La Colombie, à cette époque, ne se trouvait donc pas en syntonie avec le contexte international, puisque dans la norme en vigueur [la loi 9 de 1989] ne figuraient pas les stratégies d'autoconstruction et d'amélioration in situ. » *Ibid.*, p. 72 [traduit de l'espagnol]

[466] L'équivalent colombien de l'auto-construction partielle.

[467] Nayibe Jiménez Pérez, *La política pública de vivienda de interés social y la configuración de riesgos por inundaciones en Cali durante la década de 1990*, Tesis de Maestría en Sociología, dir. por Carlos Alberto Mejia, Universidad del Valle, Cali, 2015

habitationnelles, parmi lesquelles l'amélioration de logements *in situ*[468]. Dans la majorité des cas néanmoins, elle se dirige vers de l'acquisition de biens, les familles devant désormais « acheter » sur le marché privé, car la planification et la fourniture des logements sociaux reviennent directement aux sociétés de BTP. Le nouveau système, baptisé « Politique ABC » est basé sur le triptyque « *ahorro bono crédito* », autrement dit : épargne, subvention et crédit, les trois outils mis à la disposition des foyers. Une telle approche reflète très clairement l'influence de préoccupations financières, dans la droite ligne des principes néolibéraux diffusés sur la scène internationale à cette époque, dans le domaine des politiques de logement. En Colombie, la Politique ABC s'inspire d'ailleurs assez ouvertement de mesures adoptées au Chili sous la dictature Pinochet[469] ; elle va guider les orientations de la politique nationale de logement social jusqu'en 2012[470].

À la fin des années 1980, les lignes politiques respectives de nos deux pays vis-à-vis des questions de bidonvilles semblent donc prendre des directions opposées, alors qu'elles avaient jusque-là montré des trajectoires plutôt convergentes. Cet écart est sans doute lié à la baisse de régime des activités internationales vis-à-vis de cette thématique. Face à une diminution de la part des aides destinée aux populations à faibles revenus et face à des approches urbaines de plus en plus désincarnées, de plus en plus éloignées de leurs cibles initiales, les acteurs nationaux et locaux se retrouvent finalement seuls dans l'arène, livrés à eux-mêmes. Au Brésil, le contexte de changement de régime, la force des mouvements sociaux et la maturité de la réflexion académique sur les favelas se combinent pour créer une véritable fenêtre d'opportunité en matière de politique urbaine municipale, qui va impacter positivement l'action publique dans les bidonvilles. Du côté colombien en revanche, les revendications sociales grandissantes ne parviennent pas à venir à bout des logiques conservatrices d'un État de toute façon dépassé par la situation sécuritaire du pays et encore fortement influencé par les politiques Nord-Américaines. Dans les années 1980 et jusqu'à la fin des années 1990, la formulation des politiques nationales urbaine et de logement social va se révéler entièrement acquise à la « cause » libérale, des marchés. Seule la promulgation d'une nouvelle Constitution va permettre d'ouvrir une brèche plus progressiste dans ce domaine : en 1991, suivant l'exemple du Brésil, la Colombie va proclamer à son tour la fonction sociale de la propriété – en y ajoutant même, nous y reviendrons, une fonction « écologique ».

[468] Hernando Carvajalino, « Hábitat Popular y Programas de Mejoramiento: Intervenir Escenarios en Proceso de Consolidación », *Revista INVI*, Vol 20, n°53, Mayo 2005, p. 118
[469] On y reviendra dans le chapitre 3, C. Voir aussi : A. Gilbert, « Power, ideology and the Washington consensus », *art. cit.*
[470] A. Gilbert, « Free housing for the poor», *art. cit.*, p. 254

Chapitre 2 - Les avancées multilatérales et la reconnaissance progressive du bidonville comme « problème public »

A – Recompositions du champ de l'assistance aux bidonvilles

a) La montée des enjeux environnementaux conduit à reposer la question des bidonvilles

Comme on l'a montré dans le chapitre précédent, l'avènement du Consensus de Washington et l'imposition aux gouvernements des pays du Sud de normes politiques et économiques inspirées des modèles occidentaux, concourent, dans les années 1980, à reléguer la question des bidonvilles au second plan des préoccupations internationales. La première moitié des années 1990 ne marquera pas de changement significatif ou de discontinuité par rapport à la décennie précédente : les activités internationales liées au champ du développement continueront de privilégier des questions de gouvernance et une assistance aux institutions plutôt qu'aux populations.

i) L'émergence du développement durable : vers un changement de paradigme pour la question des bidonvilles

Au niveau diplomatique en revanche, le début des années 1990 va voir émerger sur la scène multilatérale un enjeu qui semblait en geste depuis plusieurs décennies mais qui peinait, jusque-là, à trouver sa place : la question environnementale. On l'a montré : dans les années 1970 cette thématique était déjà présente, puisqu'elle avait donné lieu à la création d'une agence onusienne spécifique, le PNUE, et à la tenue de la Conférence de Stockholm. Délaissée ensuite au profit d'autres questions, perçues alors comme plus pressantes par les gouvernements (démographie, urbanisation tentaculaire, l'explosion de la pauvreté dans les pays en développement) elle resurgit dans les années 1980, à la faveur d'un contexte particulier. À cette époque en effet, plusieurs désastres environnementaux se succèdent, dans divers endroits du monde, dont la médiatisation ravive l'intérêt des populations pour la cause environnementale. À la demande de la Banque mondiale, une commission indépendante présidée par l'allemand

Willy Brandt produit un rapport sur la situation mondiale en matière de développement[471]. Célèbre pour avoir identifié et explicité la division fondamentale entre États du Nord et ceux appartenant à ce qu'on nomme aujourd'hui le Sud Global, cette publication pointe également du doigt les menaces qui pèsent sur l'humanité. Entre autres : les risques liés au changement climatique et à la détérioration de l'environnement. À leur tour, en 1983, les Nations Unies convoquent, sur demande de l'Assemblée Générale, une commission indépendante pour réfléchir aux questions de développement, en lien avec la thématique environnementale. Celle-ci publie trois rapports successifs, dont le dernier, paru en 1987 et baptisé « *Our common future* » ou « *Rapport Brundtland* » (du nom de la présidente de la commission) développe le concept de « *sustainable development* », comme nouvel horizon international. En français, l'expression qui se diffuse est celle de « développement durable » – bien qu'une traduction plus littérale ait été indiquée à l'origine, qui recourait à l'adjectif « soutenable ». Le concept est en tout cas défini comme un type de développement à même de satisfaire les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Si cette définition se veut universelle et la plus large possible, une attention toute particulière semble accordée à la situation des « plus démunis »[472], auxquels il est fait référence très tôt dans le texte. De la même manière qu'en 1972 et cette fois par le biais du concept de « *sustainability* », la question environnementale est donc interprétée de manière englobante, en lien avec les problématiques sociales et en particulier celle de la pauvreté. Ce rapprochement est d'ailleurs justifié au nom du bon sens, car : « un monde qui permet la pauvreté endémique sera toujours sujet aux catastrophes écologiques et autres. »[473] Le rapport mentionne à plusieurs reprises la situation des « taudis et bidonvilles », de même qu'il préconise des mesures politiques concrètes concernant l'accès à un logement décent. Les thématiques urbaines – et tout particulièrement celles qui intéressent notre recherche – paraissent donc assez présentes dans le discours émergent sur l'environnement.

Réciproquement, la question environnementale semble elle aussi occuper une place de plus en plus centrale dans les réflexions sur l'urbain. En témoigne une autre publication de la même période, celle-ci réalisée par la Banque mondiale et intitulée *Politique Urbaine et Développement Économique. Un Agenda pour les années 1990*. Texte programmatique pour la nouvelle décennie, ce rapport met fin à plusieurs années de « silence » du secteur urbain de l'institution. Toute une section est consacrée aux thématiques environnementales, avec l'idée qu'« en plus du problème spécifique de la pauvreté urbaine, les enjeux d'environnement urbain

[471] Independent Commission on International Development Issues, Willy Brandt, *North South : a programme for survival*. Report of the Independent Commission on International Development Issues, Pan World Affairs, 1980
[472] Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, Gro Harlem Brundtland, « Notre avenir à tous », 1987, p. 14
[473] *Ibid.*

méritent de faire partie intégrante du cadre des politiques urbaines. »[474]. Le concept de « *sustainability* » fait d'ailleurs son apparition dans la dernière partie du document, qui dresse les grandes lignes de l'agenda urbain de la Banque pour les années 1990. Le troisième axe programmatique développé par les auteurs concerne en effet « la nécessité de développer des approches durables au management de l'environnement humain ». Le couplage de l'adjectif « durable » et de la thématique environnementale n'est pas anodin ici : il démontre de manière assez évidente l'influence du rapport de Brundtland. Car si le lexique de la « *sustainability* » était déjà présent dans le discours de la Banque auparavant, il n'était jamais associé qu'à des questions économiques et de croissance (d'ailleurs souvent employé sous sa forme négative : « *unsustainable* », ou bien accompagné du préfixe *self-*, comme dans « *self-sustainable* » [475]). Zanetta[476] confirme d'ailleurs que l'environnement devient une composante à part entière des politiques de la Banque mondiale à cette période, de même que les questions de genre – l'ajout de ces deux aspects ne faisant nullement obstacle à « l'objectif ultime de libre croissance économique ». Mais c'est surtout en 1992 que le développement durable s'installe comme un nouvel enjeu clé de la gouvernance mondiale.

Vingt ans après le Sommet de Stockholm, une nouvelle édition de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement se tient à Rio de Janeiro. Celle-ci réunit des représentants de gouvernements, d'ONG, d'organisations internationales, du corps scientifique etc. « pour un effort massif visant à réconcilier l'impact des activités socio-économiques humaines et l'environnement »[477]. Un peu à l'image de ce que l'on avait observé lors de la Conférence Habitat I de Vancouver, une « conférence-bis » est organisée parallèlement aux négociations officielles, qui permet aux représentants de divers segments de la société civile de dialoguer et de produire leurs propres recommandations : c'est le « Forum global des ONG ». Celui-ci connaît un très grand succès : pour des associations, des réseaux et des militants du monde entier, il est l'occasion de rencontres, d'échanges, et souvent de renforcement mutuel ; nous aurons l'occasion d'y revenir. Dans son ensemble, le Sommet de Rio se révèle extrêmement fructueux en termes de production normative. Il conduit à l'élaboration de trois traités internationaux, sur la diversité biologique, le changement climatique et la gestion des forêts, auxquels vient s'ajouter le document final du sommet : la Déclaration de Rio. Composée de vingt-sept principes fondamentaux, cette dernière reprend le concept de développement durable et le proclame à son tour comme horizon à atteindre pour l'ensemble des acteurs de la planète. En complément de cette déclaration, la conférence aboutit

[474] WB, *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*, Washington, 1991, p. 50
[475] D'après une analyse textuelle de l'ensemble des rapports et discours de la Banque mondiale antérieurs à 1991 étudiés et mentionnés dans ce travail.
[476] C. Zanetta, « The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America », *art. cit.*, p. 523
[477] D'après la page consacrée à cette conférence, sur le site internet des Nations Unies : https://www.un.org/fr/conferences/environment/rio1992 consulté le 18/11/2020

également à la préparation d'une feuille de route qui déroule, pour le siècle à venir, un programme complet et dynamique d'action pour la mise en œuvre des recommandations sur le développement durable[478]. Baptisé « *Action 21* » ou « *Agenda 21* », le texte est particulièrement consistant : il s'étale sur près de cinq cents pages. Son contenu est structuré en quatre types d'entrées : les principes d'action, les objectifs, les activités et les moyens d'exécution. Cette subdivision, clairement orientée vers la mise en pratique, témoigne d'un souci de précision et surtout d'opérabilité des recommandations. En effet, cet agenda du développement durable a été conçu comme un outil mobilisable par les gouvernements (centraux et décentralisés) voué à les guider dans leurs décisions et leurs activités. Son chapitre VII est expressément consacré à la promotion d'un modèle qui se veut plus viable pour les établissements humains. Il met tout particulièrement l'accent sur des aspects touchant à la situation des « pauvres » dans les zones urbaines[479] (aussi des « plus pauvres parmi les pauvres ») des pays en développement, abordant aussi les questions foncières, de logement ou encore d'accès aux services et aux infrastructures, tout cela de manière assez détaillée.

Ce rapport, de même que les autres documents que nous venons de mentionner, montre à quel point les thématiques urbaines et environnementales s'entremêlent, au début des années 1990. Avec l'introduction du concept de « *sustainable development* », un nouveau paradigme semble en train d'émerger sur la scène internationale, au carrefour de plusieurs domaines qui jusqu'alors communiquaient peu. S'il fait le lien entre une préoccupation environnementale grandissante et les objectifs de croissance de l'ère néolibérale, le « développement durable » semble également faire le tri entre les causes sociales. Il épouse celle de la lutte contre la pauvreté extrême – qui resurgit après avoir été laissée de côté pendant la période des années 1980 – et étouffe subtilement le discours sur les inégalités, plus difficile à tenir au regard de l'importance des enjeux économiques. Concept malléable et englobant, le développement durable attire ainsi à lui tout un ensemble de thématiques internationales, au rang desquelles figurent les problématiques urbaines et tout particulièrement celle des bidonvilles. Jusqu'alors, cette dernière apparaissait comme un enjeu de développement : elle était toujours abordée au prisme de l'objectif de réduction de la pauvreté. Avec l'émergence du paradigme du développement durable, surgissent de nouvelles lectures possibles des problèmes rencontrés par les habitants de bidonvilles, et la question dans son ensemble est reconsidérée. À un moment où l'attention internationale se détourne de la lutte contre les inégalités, la prise de conscience de l'impact environnemental des bidonvilles et de leur surexposition aux risques naturels – une

---

[478] Le terme est employé dans le préambule au texte. Voir United Nations Conference on Environment and Development, *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development ; Rio Declaration on Environment and Development ; Statement of Forest Principles: The Final Text of Agreements Negotiated by Governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), 3-14 June 1992, Rio De Janeiro, Brazil,* United Nations Dept. of Public Information, 1993

[479] *Ibid.*, chap. 7 « programme areas »

thématique en plein essor[480] – vient tout de même réactiver l'intérêt pour la situation de ces espaces. La réactualisation du débat environnemental, à la fin des années 1980, va dès lors constituer un autre moment charnière dans la trajectoire d'internationalisation de la question des bidonvilles.

ii) Les villes face aux éléments naturels : quand la question des bidonvilles croise l'enjeu sécuritaire

À la même époque, les problématiques environnementales gagnent également de l'importance dans nos cas d'étude, aussi bien pour les gouvernements nationaux que pour les administrations urbaines locales. Et si le débat qui émerge en Colombie et au Brésil se construit autour de préoccupations un peu différentes de celles qui caractérisaient les discussions internationales, ses effets à court et moyen terme sur notre objet de recherche n'en sont que plus saillants. En effet, pour les gouvernements nationaux et locaux, le surgissement des enjeux environnementaux et naturels va entraîner une reconsidération de la question des bidonvilles. Réinterprétée au prisme d'enjeux sécuritaires, relatifs au risque géologique notamment, cette question va se voir accorder une place nouvelle dans l'agenda politique, jusqu'à se convertir, à terme, en un problème public à caractère prioritaire.

En Colombie, la nouvelle Constitution qui entre en vigueur en 1991 confère une place importante à l'environnement. En plus de la fonction sociale déjà mentionnée, la propriété se voit associée à une fonction écologique, ce qui marque une évolution significative dans les mœurs politiques du pays[481]. Le concept de développement durable apparaît textuellement à l'article 80 : il définit la manière dont les autorités gouvernementales doivent gérer les ressources naturelles du territoire. La protection de celles-ci devient également un devoir pour tous les Colombiens qui, du même coup, se voient garantir un nouveau droit : le droit à un environnement sain (art. 79). Un ministère de l'Environnement est créé dans la foulée pour le pilotage de ces nouveaux enjeux.

Les évolutions du dialogue multilatéral sur la thématique environnementale ont sans nul doute offert un terrain propice à l'émergence de ces nouveaux droits et de ces nouvelles préoccupations en Colombie. La série de catastrophes naturelles qui a frappé le pays dans les années 1980[482] a en outre constitué un véritable catalyseur dans les processus de prise de

[480] On va le voir dans le paragraphe suivant, ainsi que dans le chapitre 4, C.
[481] Historiquement, les gouvernements qui se sont succédé en Colombie ont en effet laissé l'environnement se dégrader, encourageant même la venue de firmes étrangères extractivistes et le pillage des ressources naturelles. En 2022, la nature a été reconnue officiellement comme une victime silencieuse du conflit armé par la Commission de la Vérité, une des institutions du processus de paix.
[482] En 1983, un tremblement de terre dévaste la ville de Popayan causant la mort d'environ 270 personnes. En 1985, l'éruption du volcan Nevado del Ruiz fait près de 25 000 morts, et s'accompagne d'un scandale politique

conscience, puis de production normative. D'ailleurs, plus encore que l'environnement ou le développement durable, c'est la question du risque naturel (ou géologique) qui semble avoir retenu l'attention du législateur colombien. La loi 3 de 1991, que l'on a déjà mentionnée, porte la marque de cette préoccupation puisqu'elle prône le relogement des habitants des « établissements humains » construits sur des zones à risque. En 1997, une nouvelle loi est promulguée qui accorde à son tour une place importante à la question du risque naturel. La loi 388 de 1997, dite « d'aménagement territorial » constitue d'ailleurs un texte fondamental, qui pose les bases de la gestion urbaine locale en Colombie[483]. À l'origine de la création du POT (sigle en espagnol pour Plan d'aménagement territorial[484]), nouvel instrument de la planification urbaine locale, cette loi incite les municipalités à se doter de plans spécifiques identifiant les zones à risque liées à des menaces naturelles ou à des conditions d'insalubrité. À l'article 13, paragraphe 5, elle réitère l'idée selon laquelle les habitants de zones dites « à haut risque » doivent être relogés, en ajoutant que les terrains ainsi désoccupés devront faire l'objet d'une transformation pour éviter toute nouvelle occupation. Cette précision témoigne d'un certain avancement de la réflexion – et probablement d'une accumulation de « leçons apprises » par la pratique – vis-à-vis des questions de risque, en lien avec l'urbanisation spontanée. En cela, si la loi de 1997 confirme et conforte la tendance décentralisatrice en Colombie (elle laisse la gestion urbaine aux municipalités, via le POT), elle est aussi le reflet d'une maturation de la politique nationale en matière urbaine et concernant les problématiques environnementales. Elle fournit aux gouvernements locaux des pistes concrètes et des outils performants pour orienter et améliorer leur gestion dans ce domaine.

Certaines administrations locales colombiennes ont également joué un rôle pionnier vis-à-vis de ces thématiques et se sont elles-mêmes dotées, avant la promulgation de la loi d'aménagement du territoire, de normes spécifiques concernant les questions de risque naturel. C'est le cas de la mairie de Medellin, qui adopte, en 1985, un décret portant sur les « zones à haut risque potentiel de désastres » (décret 15) puis un second, sur les « zones d'urgence pour la déstabilisation de roches » (décret 450). Des études sont menées, qui conduisent à la délimitation de ces espaces et à leur classement par catégories de risque. Ces travaux servent de base à la formulation de politiques publiques adressées aux populations installées informellement ou irrégulièrement sur les zones de *ladera*. À la suite de ces études et réflexions, un Programme de Réhabilitation de Quartiers Subnormaux voit le jour, qui est ensuite repris

qui pointe du doigt la part de responsabilité du Président Betancur. À ces drames nationaux, fortement médiatisés, s'ajoutent aussi des catastrophes locales, qui touchent régulièrement les quartiers issus de l'urbanisation spontanée. On a déjà mentionné les effondrements de terrain à Siloé et les incendies, comme celui de Moravia à Medellin. En 1987, un glissement de terrain particulièrement meurtrier se produit dans le quartier de Villatina, à Medellin : près de 500 personnes y trouvent la mort.

[483] Encore en vigueur. Elle modifie les lois 9 de 1989 et 3 de 1991.

[484] En langue originale : *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT)

dans le Plan de Développement de 1987. La même année, est proposée la création d'un Institut pour la Défense des *Laderas* de Medellin, spécifiquement dédié à ces questions. Le projet n'aboutit pas[485], mais il conduit à l'établissement d'un partenariat entre la mairie de Medellin et l'ICT, destiné à permettre la mise en œuvre de programmes de logement pour les habitants des zones à risque du pourtour de la ville.

En 1987, un glissement de terrain important à lieu dans la zone de Villatina, un quartier du flanc Est de la ville, déjà classé parmi les zones dangereuses. La catastrophe est amplement médiatisée, d'autant qu'elle cause la mort de près de cinq cents personnes. Elle va marquer un véritable tournant dans la trajectoire de la gestion municipale des bidonvilles[486]. Dans un premier temps, les autorités locales tentent de réagir par la promulgation de divers décrets. En 1988, un premier décret conduit à l'extension de la surface des zones à risque ; il est suivi, en 1989, de deux autres qui créent de nouveaux mécanismes pour réhabiliter les quartiers subnormaux et désoccuper les zones à risque. D'après les estimations municipales, près de six cents familles doivent ainsi être relogées. Mais dans la pratique, les interventions municipales demeurent ponctuelles et peu articulées. En 1993, un nouveau programme voit le jour, qui propose, pour la première fois, une stratégie intégrale vis-à-vis des zones de *laderas* : le PRIMED. Nous analyserons cette initiative un peu plus loin.

Au Brésil, la préoccupation pour les risques naturels est plus ancienne encore qu'en Colombie, tout particulièrement à Rio, où une véritable expertise s'est développée dans ce domaine[487]. Dotée d'une toponymie hors du commun et d'un climat humide, caractérisé à certaines périodes par de très fortes précipitations, la ville est fortement exposée aux caprices de la nature. Un Institut de géotechnique, voué à la surveillance et à l'étude de ces phénomènes naturels, a été créé dès la fin des années 1960. Un épisode orageux meurtrier en 1966 (suivi d'un autre, en 1967) avait en effet provoqué une forte prise de conscience dans l'administration locale, qui par la création de *Geo-Rio* espérait renforcer ses capacités préventives. De nouveaux orages frappent la ville en 1988, qui causent à nouveau d'importants dommages matériels et humains. L'enquêtée Isabel Tostes, qui travaillait alors à la SMDS, nous raconte cet épisode :

> « C'est la seule année où le défilé des écoles [de samba] championnes, le samedi du Carnaval, n'a pas eu lieu. Parce que Rio était sous l'eau (…) Les écoles ont été

[485] Il s'agit du projet d'Accord 135 de 1987. Voir : Françoise Coupé, « La gestión del riesgo en el Valle de Aburrá », *art. cit.*, p. 25

[486] Juanita López-Peláez, Luis Fernando González, « Marginalité et inclusion urbaine à Medellin (Colombie) : un regard historique à partir des instruments de planification », *Presses de Sciences Po*, Autrepart, Vol. 3, n° 47, 2008, p. 201

[487] Rafael Soares Gonçalves, Leandro Benmergui, « Rio de Janeiro : orages et urbanisme milicien », *Métropolitiques*, 24 octobre 2019

converties en abris pour les commun…[488] <elle se reprend> pour les personnes qui avaient perdu leurs maisons. Beaucoup de gens sont morts. »[489]

Selon elle, néanmoins, cet évènement tragique a une nouvelle fois joué le rôle d'un déclencheur pour le gouvernement municipal. Au cœur de la tempête, c'est la SMDS, interlocutrice privilégiée (et alors unique, dans l'administration locale) des habitants favelas qui gère la crise. L'équipe est mobilisée dans son ensemble pour venir en aide aux victimes des glissements de terrain, notamment pour trouver des solutions de logement ou de soins d'urgence.

« Nous sommes restés… En réalité nous avons été rappelés à la mairie, le vendredi soir, quand il a commencé à pleuvoir… et nous sommes restés travailler jusqu'au lundi. On se relayait : pendant que certains travaillaient, les autres essayaient de dormir un peu. »

Passé ce moment fatidique, une prise de conscience plus générale semble avoir lieu. L'ampleur du drame attire l'attention sur la situation des favelas et ravive le débat sur la manière de traiter ces espaces dans la politique de la ville. Dans les médias, souvent aux mains des forces conservatrices[490], le discours dominant reste celui de l'éradication. Toutefois, à cette période, la mairie de Rio est aux mains du PT, parti d'esprit progressiste et qui entend promouvoir des approches plus compréhensives des problématiques sociales. C'est à ce moment-là, d'ailleurs, que l'économiste Ricardo Bielschowsky, qui figure également parmi nos enquêtés, est appelé à diriger le FondoRio, un fonds municipal alloué à la SMDS et au développement des politiques destinées aux favelas. Cinq ans après le premier cadastre de favelas (conduit par Ephim Schluger), Bielschowsky réalise un nouvel inventaire qui dénombre 480 favelas et 487 lotissements irréguliers à Rio, habités par 1 600 000 personnes[491]. Au-delà de ce travail de recensement, l'économiste réalise surtout une estimation budgétaire du coût que représenterait l'urbanisation de l'ensemble des favelas, comparé à celui qu'entrainerait le relogement des habitants. Cette recherche constitue, pour Isabel Tostes, un véritable tournant dans l'histoire de la gestion urbaine à Rio :

« Et là, il y a eu un grand changement, parce que nous… à ce moment-là, nous avons réussi à prouver… <elle est émue> Nous avons fait ce travail, à la SMDS, qui prouvait

[488] Le terme de « communautés » est employé comme synonyme de favela dans le Brésil contemporain. Ses promoteurs y voient une dénomination plus neutre, non connotée péjorativement.
[489] Entretien avec Maria Isabel Tostes.
[490] Lire à ce sujet : Francisco Fonseca, « Les médias comme acteur politique dans la construction et le veto des politiques publiques au Brésil », Carla Tomazini, Melina Rocha Lukic (dir.), *L'analyse des politiques publiques au Brésil*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 61-80
[491] Ricardo Bielschowsky, « Programa plurianual de urbanização de favelas e loteamentos de baixa renda », PCRJ, SMDS, *Pensar e Fazer*, Rio de Janeiro, 1988, p. 11-12

qu'il était possible d'urbaniser les favelas et que c'était même moins coûteux que de les éliminer. »[492]

Et en effet, cette vision, jusque-là plutôt minoritaire dans l'organigramme institutionnel de la Mairie de Rio, va se retrouver inscrite, quelques années plus tard, dans le Plan Directeur Décennal, la norme la plus élevée dans l'ordre juridique municipal. Expédié en 1992 sous forme de loi complémentaire[493], ce plan envisage les favelas dans une perspective d'intégration au reste de la ville. Les pratiques d'éradication et de délogement des habitants y sont proscrites (art 44- IV), au profit de « l'insertion des favelas et lotissements irréguliers dans la planification de la Ville en vue de leur transformation en quartiers ou de leur intégration aux quartiers dans lesquels ils se situent » (art. 44-V). Ces espaces deviennent d'ailleurs des « aires d'intérêt social spécial » (AEIS, sigle en portugais pour *Área de Especial Interesse Social*) – nouvelle catégorie qui semble confirmer la volonté des autorités d'en faire des cibles prioritaires de l'action publique municipale. La seule exception envisagée est celle de favelas situées sur des zones à haut risque ou considérées comme possédant un intérêt environnemental particulier[494] (art 44). Des modalités spécifiques d'intervention sont prévues dans un tel cas, qui privilégient expressément le relogement sur place ou sur des terrains voisins, voire, en troisième instance, dans des zones équipées en services et convenablement reliées à la ville (art 138). L'énumération et le détail de ces diverses modalités, classées par ordre de préférence, témoignent d'une rupture[495] assez nette avec les pratiques de relogement antérieures. La question du risque naturel fait d'ailleurs l'objet d'un traitement minutieux, qui suggère une réflexion préalable nourrie et approfondie. Les zones à risque sont appelées à être identifiées et cartographiées par les autorités, ce qui apparaît comme une précaution contre des délimitations arbitraires ou instrumentales[496]. Comme dans le cas colombien, le Plan Directeur encourage les autorités à prévoir des stratégies d'occupation pour les terrains libérés, en cas de délogement. Le concept de développement durable n'apparaît pas textuellement dans le document[497] : préparé un peu avant la tenue de la Conférence de Rio, le Plan ne semble pas avoir pris acte des discussions internationales sur le sujet. Il reflète en tout cas un avancement important de la réflexion locale sur les questions à la fois de bidonvilles et d'environnement urbain : il va d'ailleurs constituer une source de référence pour les politiques publiques de la décennie à venir[498]. « Si tu lis le Plan Directeur de 1992, tu vas voir que tout, toute la politique

[492] Entretien avec Maria Isabel Tostes
[493] Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), *Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*, Lei complementar N° 16, de 4 de junho de 1992
[494] Cette catégorie implique par exemple les zones proches des réserves d'eau de la ville, de ses installations liées stratégiques en matière d'énergie etc.
[495] Entretien avec Maria Isabel Tostes : « ça a été une rupture de la politique qui existait jusque-là ».
[496] On verra que cette précaution n'empêchera nullement les instrumentalisations du concept de « zone à risque ».
[497] On y trouve néanmoins à deux reprises l'expression « développement équilibré », assez proche.
[498] Des critiques ont néanmoins pu être formulées vis-à-vis de ce plan, et de possibles influences néolibérales sur sa conception. Sur ce sujet, un mémoire de master a été réalisé : Isabel Cristina Reis Mendes, *Programa favela-*

est là »[499] : à l'instar de Maria Isabel Tostes, plusieurs des enquêtés considèrent qu'il a joué un rôle majeur dans l'orientation et la formulation des initiatives ultérieures en matière de favelas : « à partir de là, les choses sont devenues plus claires. Les favelas ont commencé à faire partie de la ville, à exister sur la carte. » Non content de servir de feuille de route à l'élaboration de programmes d'ampleur tels que le *Morar sem risco* et surtout le *Favela Bairro*, ce texte va durablement influencer les conceptions et les pratiques administratives cariocas vis-à-vis des bidonvilles et de leurs habitants.

Avec la montée en puissance des enjeux environnementaux et la structuration de la législation locale sur le risque naturel et géologique, la question des bidonvilles va donc trouver une place nouvelle dans les agendas politiques municipaux en Colombie et au Brésil. Les cas de Rio et de Medellin sont particulièrement illustratifs de cette idée et nous permettent d'observer comment les catastrophes naturelles et leur médiatisation contraignent les autorités locales à une requalification des bidonvilles. La prise de conscience des menaces qui pèsent sur la vie des habitants des zones les plus exposées (souvent, les quartiers spontanés construits sur les flancs des collines) conduit à une réinterprétation de la question des bidonvilles, qui cesse d'être posée comme une « simple » problématique habitationnelle pour devenir un enjeu sécuritaire à part entière. Au vu du nombre de quartiers concernés par ces situations de risque, les mesures ponctuelles et les décisions partielles ou exceptionnelles ne constituent plus des solutions satisfaisantes – si elles l'ont jamais été – ni même rentables pour les municipalités, qui doivent garder la face devant des tragédies aux accents de scandale médiatique. Face à ce qui se présente de plus en plus comme un problème public majeur, les acteurs officiels locaux reconnaissent la nécessité d'intervenir plus efficacement, à travers la formulation de programmes intégrés et l'adoption de mesures préventives plus systématiques.

b) Des initiatives locales qui s'érigent en modèles internationaux

Dans ce contexte, des initiatives locales majeures vont surgir dans deux de nos cas d'étude et sur lesquelles nous allons nous pencher tour à tour. Nous nous intéresserons dans un premier temps au PRIMED, mis en œuvre à Medellin par le gouvernement municipal de Luis Alfredo Ramos, puis nous étudierons les programmes mis en œuvre à Rio de Janeiro dans le prolongement du Plan Directeur et sous le mandat de César Maia, avec une attention toute particulière au *Favela Bairro*. Guidés par des cadres normatifs et juridiques plus favorables et forts des expériences accumulées au cours des décennies antérieures, les acteurs municipaux de

---

bairro : uma inovação estratégica? Estudo do programa favela-bairro no contexto do plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro, dissertação de mestrado, Facultade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006

[499] Entretien avec Maria Isabel Tostes

ces deux villes vont adopter, en matière de politiques de bidonvilles, des mesures créatives et innovantes. Celles-ci vont se cristalliser dans la mise en œuvre de programmes d'ampleur, mais aussi dans la recherche de partenariats stratégiques avec des bailleurs internationaux.

i) Medellin : le pari d'une approche intégrée pour réhabiliter les laderas

À Medellin, dans les années 1990 la situation des bidonvilles préoccupe d'autant plus les autorités qu'elle présente un double enjeu sécuritaire. En effet, outre le risque naturel lié aux glissements de terrains, les quartiers de *ladera* sont devenus, dans l'engrenage du conflit armé, de véritables foyers de violence et de trafics. Consciente[500] que les politiques décousues des décennies antérieures – entre laissez-faire, assistancialisme, clientélisme et pratiques parfois brutales d'éradication – ont grandement participé de la marginalisation de ces espaces et du creusement des inégalités par rapport à la ville « formelle », la municipalité d'alors décide d'intervenir dans le cadre d'un programme d'ampleur. La situation des *laderas* est désormais perçue comme un problème public, qu'il s'agit d'appréhender de manière plus globale et surtout positive – voire, préventive. Sous le mandat du gouvernement municipal de Luis Alfredo Ramos (1992-1995), un programme d'un genre nouveau voit le jour, qui prétend intervenir sur trois grandes zones de la ville[501], couvrant pas moins de quinze quartiers différents et près de 51 000 individus. Outre ce spectre d'action assez large et ambitieux, le Programme Intégral d'Amélioration de Quartiers Subnormaux[502] – rebaptisé PRIMED – diffère également des initiatives antérieures en raison de sa structure de gouvernance. S'il est placé sous la responsabilité exécutive de l'entité municipale décentralisée chargée des questions de logement, CORVIDE, le PRIMED repose en effet sur des partenariats multiples, impliquant la collaboration d'acteurs locaux, mais aussi nationaux et internationaux.

Témoignage de son caractère prioritaire : le programme bénéficie de canaux de communication directe avec les plus hautes instances de l'exécutif. Élevé au statut d'entité juridique autonome, le PRIMED est géré par CORVIDE, mais il est également en lien direct avec le conseil municipal. Il est également en contact avec les sphères de la présidence de la République via la *Consejería Presidencial*, qui siège à son comité directeur. Ramos, le maire de Medellin, entretient par ailleurs de bonnes relations avec le président Gaviria, ce qui semble

[500] López-Peláez et González soutiennent à ce sujet que « les critères d'intervention [du PRIMED] ne se basaient pas sur la viabilité technique mais sur le degré d'intervention étatique s'attachant à élever le niveau des quartiers où elle avait été plus faible » Voir : J. López-Peláez, L. F. González, « Marginalité et inclusion urbaine à Medellin (Colombie) »*, art. cit.*. p. 201

[501] Ces trois zones sont les suivantes : 13 de noviembre (Centre-Ouest), Picachito et las Independencias, et le secteur alto de San Javier.

[502] En langue source : *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín*.

assurer au PRIMED les bonnes grâces du gouvernement central colombien. Dans l'organigramme municipal, les principaux acteurs impliqués, en plus de CORVIDE, sont les départements d'Œuvres publiques, de Développement communautaire, d'Économie et de Planification. Entité décentralisée de la mairie et chargée de la fourniture des services, le groupe des Entreprises Publiques Municipales (EPM) joue également un rôle de premier plan puisque c'est lui qui doit assurer la connexion des quartiers aux réseaux de distribution d'eau, d'électricité, etc. En termes financiers, la contribution municipale globale s'élève à approximativement 10 000 millions de pesos colombiens pour la période 1994-1996 (soit près de 35% du budget)[503]. La société civile locale est également appelée à tenir une fonction importante. La participation des habitants et le travail communautaire constituent des piliers du PRIMED : les ONG locales, leaders sociaux et autres associations de quartier deviennent des partenaires clés pour les acteurs publics. Le programme prévoit en outre d'employer les habitants des zones ciblées comme main d'œuvre des travaux[504]. Le PRIMED compte également sur l'appui de l'INURBE, l'agence nationale de logement, qui collabore principalement sur les questions habitationnelles, d'amélioration *in situ* et surtout de relogement. À travers cette entité, le Gouvernement Central colombien contribue financièrement au programme à hauteur d'un peu plus de 8 000 millions de pesos (soit environ 30% du budget). Enfin, concernant la participation internationale, un partenariat est établi entre le Gouvernement colombien et le ministère allemand de Coopération économique et de

---

[503] Ces données correspondent à des estimations. Pour ce paragraphe consacré au PRIMED et à la coopération internationale qu'il a générée, nous nous sommes appuyée sur plusieurs sources, primaires et secondaires. Concernant les premières, nous nous sommes appuyée (1) sur un document d'époque, produit par les acteurs municipaux sous le mandat Ramos et présentant les grandes lignes budgétaires, institutionnelles et opérationnelles du PRIMED (trouvé sur le net), (2) sur une étude de factibilité du programme réalisée en amont par la Consejeria Presidencial, (3) sur une fiche élaborée par KFW et précisant les montants et les axes de la coopération (plus récente, on peut la trouver sur le site internet de la banque allemande). Pour ce qui est des sources secondaires, nous avons mobilisé deux articles académiques, l'un de López-Peláez et González (4), l'autre de Betancur (5), et deux articles d'organisations internationales : l'un du Urban Nexus (6), en partenariat avec la GIZ, l'autre d'ONU-Habitat (7). Ces sources n'étaient toutefois pas toujours concordantes et nous avons dû vérifier les données, en particulier les données chiffrées relatives au budget et aux sommes avancées par les entités colombiennes. Nous avons sur ce point perçu quelques erreurs d'interprétation dans le rapport d'ONU-Habitat et nous invitons les lecteurs potentiels à aborder cette source avec un certain recul.
Sources : (1) Alcaldía de Medellín, « PRIMED – Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellin », [date, lieu et format originaux de publication inconnus] ; (2) Consejería Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana, *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (PRIMED): Estudio de factibilidad*, Municipio de Medellín, CORVIDE, PNUD, sept. 1993 ; (3) Kreditanstalt für Wiederaufbau (KFW), *Colombia: Social Programme Medellín. Ex post Evaluation*, 2003 (4) J. López-Peláez, L. F. González, « Marginalité et inclusion urbaine à Medellin (Colombie) », *art. cit.*.; (5) John Betancur, « Approaches to the regularization of informal Settlements: the case of PRIMED in Medellin, Colombia », *Global Urban Development*, Vol. 3 n°1 Nov. 2007; (6) Victoria Guadalupe Vital Estrada, « Medellín, Colombia. The Integral Urban Development Project: fighting crime with urban interventions », *Urban NEXUS Case Study*, N°8 august 2014 ; (7) UN-Habitat, *A Practical Guide to designing, Planning and implementing citywide slum upgrading programs*, Nairobi, 2014

[504] D'après le document de présentation du PRIMED, la contribution de la main d'œuvre communautaire représenterait un apport égal à 1800 millions de pesos. Elle est évaluée à 2500 millions dans l'étude de factibilité de la Consejería Presidencial.

développement. Celui-ci permet la signature d'un accord de coopération avec la banque de développement de ce pays, la KFW, et l'octroi d'un prêt d'environ 7 millions d'euros, correspondant à l'époque à près de 7 000 millions de pesos (soit environ 26 % du budget). Le PNUD participe également au projet, mais sa contribution financière reste mineure comparée aux autres partenaires.

En termes de contenu, le PRIMED se construit autour de cinq axes principaux : l'amélioration des logements (incluant, dans certains cas, le relogement), l'intégration des quartiers, via le raccord aux services publics, la réduction du risque naturel et géologique, la légalisation de la propriété et le travail de renforcement communautaire. Les entités énumérées ci-avant contribuent à une seule ou plusieurs de ces activités, en fonction de leurs domaines d'intervention privilégiés. Si la répartition des tâches entre les acteurs domestiques semble relativement aisée à deviner, dans la mesure où elle suit une logique sectorielle, l'analyse des préférences des acteurs internationaux présente un certain intérêt pour notre étude. En l'occurrence, en confrontant nos sources primaires, on constate que la coopération allemande (via KFW) s'est concentrée sur deux grandes thématiques. D'une part, la gestion du risque naturel, avec des activités de récupération de terrains, reforestation, contrôle d'occupation ou encore d'éducation et de sensibilisation des habitants aux enjeux environnementaux. D'autre part, l'intégration des quartiers, avec notamment le raccord aux services basiques et l'ouverture de nouveaux espaces publics. Comme on aura l'occasion de le confirmer avec le cas de Rio, ces deux thématiques sont assez emblématiques des modalités d'intervention dans les bidonvilles qui ont cours durant les années 1990. Ajoutées aux recommandations sur la bonne gouvernance – dont la structure du PRIMED, avec son organigramme multipartenaire, porte évidemment la trace – les politiques de gestion du risque naturel et d'intégration (à la fois urbanistique et citoyenne ou *communautaire*) des quartiers informels vont devenir les nouvelles mesures phares de l'action publique dirigée vers les bidonvilles sur la scène internationale.

Pour en revenir au PRIMED, l'exécution de la première phase de ce programme s'étend de 1993 à 1998 et s'avère assez concluante, puisque sur les 5 000 annoncés, 4 048 logements sont finalement améliorés et 3 299 propriétés légalisées[505]. En termes d'infrastructure, le PRIMED semble d'ailleurs avoir atteint ses objectifs et permis une nette amélioration des conditions de vie dans les quartiers de *ladera*, en fournissant aux habitants de nouvelles écoles, des centres hospitaliers, des espaces de récréation, des transports publics et des aménagements destinés au traitement des eaux. Face à ces succès, le lancement d'une deuxième phase (relativement identique à la première) est annoncé dans le POT de 1999. Ce Plan prévoit d'ailleurs la mise en œuvre d'un projet très similaire au PRIMED, mais portant exclusivement

[505] D'après un document interne de la mairie de Medellin (Alcaldía de Medellín, Informe de evaluación ex-post Primed, 2003) consulté et cité par : J. López-Peláez, L. F. González, « Marginalité et inclusion urbaine à Medellin (Colombie) », *art. cit.*., p. 201

sur la zone de Moravia – l'ancienne déchetterie, qui avait déjà fait l'objet d'interventions municipales (et privées) dans les années 1980. Le projet est lui aussi qualifié « d'intégral » et les modalités décrites dans le POT sont les mêmes que pour le PRIMED, ce qui indique déjà l'importance de ce dernier dans la trajectoire institutionnelle locale, comme source d'expérience et de bonnes pratiques. Santiago Leyva[506] souligne également l'apport fondamental de l'approche de planification et d'intervention « zonale », au cœur de la conception du programme. Pour cet auteur, le PRIMED a donné corps à une modalité de gestion urbaine nouvelle, fondée sur l'idée d'articulation et d'harmonisation entre les interventions physiques, leur environnement et la participation des populations cibles (ou bénéficiaires). La figure administrative « plan zonal » qui aurait vu le jour peu après, au milieu des années 1990, s'est plus tard avérée essentielle dans la conception des PUIs, un programme majeur des années 2000.

Pourtant, malgré une feuille de route exemplaire et des réussites très nettes sur le plan infrastructurel, le PRIMED a fait l'objet de critiques. Plusieurs observateurs ont en effet signalé qu'en dépit des bonnes intentions du programme, ses objectifs sociaux et civiques n'ont pas été atteints de manière satisfaisante. Moins visible que les interventions sur les logements ou encore les activités de reforestation, le travail communautaire, voué à renforcer les liens sociaux et permettre la création ou la consolidation des organisations de voisinage, aurait ainsi fait l'objet d'une attention moindre[507] dans l'exécution. En outre, comme le souligne Betancur, si le PRIMED annonçait à ses débuts une volonté d'inclure les habitants dès la phase de conception des interventions, cette participation était en réalité entendue sous sa forme la plus passive, comme simple « partage »[508] d'informations sur des projets déjà prêts à être mis en œuvre. Cette inclusion insuffisante des habitants aux processus décisionnels et au pilotage du programme a eu un impact assez préjudiciable sur ses effets de moyen et long terme. D'une part, les habitants ne se sont pas toujours pleinement approprié les fruits du PRIMED, auquel ils n'ont participé que de manière passive et distante. D'autre part, les communautés locales, insuffisamment structurées, n'ont pas pu tenir leur rôle de promotrices et gardiennes des acquis du programme. Ainsi, lorsque Gutierrez, nouveau maire élu en 2001, a décidé de mettre un terme au programme (qui en était à sa seconde phase), celui-ci s'est-il éteint sans qu'aucune force civile ne parvienne à le maintenir en place[509]. En revanche, comme on l'a déjà évoqué, les bonnes pratiques

---

506 Santiago Leyva Botero, « El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín? », Michel Hermelín, Alejandro Echeverri, Jorge Giraldo (dir.), *Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad*, Fondo Editorial EAFIT, 2010 p. 271-293

507 J. López-Peláez, L. F. González, « Marginalité et inclusion urbaine à Medellin (Colombie) », *art. cit.*. ; J. Betancur, « Approaches to the regularization of informal Settlements » *art. cit.*

508 J. Betancur, « Approaches to the regularization of informal Settlements », *art. cit.*, p. 9

509 Un an plus tard, le même Gutierrez lançait dans la commune 13 la meurtrière Opération Orion, confirmant sa vision assez peu compréhensive des quartiers marginalisés et annonçant le passage à un paradigme « d'action publique » radicalement différent.

accumulées et l'expérience d'un pilotage inter-institutionnel et multi-acteurs sont demeurées dans la mémoire institutionnelle de la ville et ont permis d'enrichir la réflexion locale sur l'action publique en direction des bidonvilles. Les acquis du PRIMED ont même débordé des frontières de l'aire métropolitaine de Medellin puisque le programme a ensuite été répliqué à Bogota[510] avec, une nouvelle fois, l'appui du gouvernement allemand. En Colombie, le succès du PRIMED semble bel et bien avoir diffusé l'idée des opérations intégrées et confirmé leur efficacité. Il n'est d'ailleurs pas exclu que la réussite du PRIMED ait pu jouer un rôle dans la formulation de la loi d'aménagement territorial de 1997[511].

ii) Le temps du Favela Bairro : l'âge d'or des politiques de favelas à Rio de Janeiro

À Rio de Janeiro, comme on l'a déjà souligné, le Plan Directeur de 1992 instaure un cadre juridique plus propice à l'adoption de mesures compréhensives et inclusives, vis-à-vis des populations et des secteurs marginalisés. Il donne naissance, en 1993, à la formation d'un comité d'experts spécialisé sur les bidonvilles et chargé d'explorer de nouvelles solutions publiques dans ce domaine : le GEAP (sigle en portugais pour Groupe exécutif d'établissements populaires[512]). Pour Adriana Laranjeira, ce comité a joué un rôle essentiel dans la conception des politiques des deux décennies suivantes. Sa création a cristallisé un moment fort de la trajectoire carioca, en matière de réflexion sur la question des bidonvilles :

> « Les grandes figures de la pensée sur la ville, de Rio de Janeiro et du pays tout entier, se réunissent à ce moment-là. Aussi bien des membres du corps technique de la mairie que des universitaires et des personnes issues d'autres institutions[513]. Se constitue ainsi un groupe, comme cela, de « à présent tentons de penser la ville, de voir ce qu'on peut faire ». (…) Et ils aboutissent à une proposition, non pas d'un programme mais d'une politique d'habitation pour la ville, qui contient plusieurs programmes. »[514]

Plusieurs initiatives vont en effet naître du GEAP : *Novas Alternativas*, un programme d'assistance aux personnes âgées en situation de vulnérabilité sociale (logement précaire, sans domicile etc.), un Programme de Régularisation Foncière destiné aux quartiers issus de l'urbanisation spontanée, un programme de récupération du centre historique de Rio, le *Favela Bairro*, dont nous parlerons ensuite, et le *Morar sem risco* (MSR), sur lequel nous allons nous

---

[510] L'un de nos enquêtés de Cali a fait partie des protagonistes de ce programme. Entretien avec Rodrigo Carrascal.
[511] Cette hypothèse, que nous n'avons pas tenté d'explorer plus en profondeur, pourrait faire l'objet d'investigations ultérieures.
[512] En portugais *Grupo Executivo de Assentamentos Populares*.
[513] Parmi ces « têtes pensantes » de l'urbain, l'enquêtée cite notamment Ermina Maricato, qui pour elle constitue « une référence incontournable de l'histoire urbaine de ce pays ».
[514] Entretien avec Adriana Laranjeira.

pencher à présent[515]. Ce programme, dont le titre signifie en français « habiter sans risque », incarne tout à fait la conjonction des thématiques de risque naturel et de bidonvilles. Il a toutefois connu une postérité assez réduite, puisqu'il a été éclipsé par le *Favela Bairro*. Il faut dire aussi que le MSR ne bénéficiait pas de moyens très importants : il s'agissait plutôt d'une micro-initiative, construite sur le modèle du Projet *mutirão* et basée sur un fonctionnement « artisanal », au cas par cas. Maria Isabel Tostes, ancienne membre de l'équipe du *Mutirão,* avait d'ailleurs été placée à la tête de ce nouveau programme : c'est elle qui nous a fourni la plupart des informations que nous détenons sur lui. La fonction principale du MSR était de libérer de leurs occupants les zones classées à haut risque naturel : notre enquêtée se souvient surtout d'être intervenue sur des terrains en pente raide, ou des squats sous les « viaducs » qui correspondent aux routes surélevées (*high-lines*) de la ville. Selon elle, les installations informelles sur lesquelles l'équipe du MSR était appelée à opérer présentaient souvent des problématiques plus aigües encore que celles des bidonvilles « classiques ».

> « En général, sous les *viaducs* et dans les zones à risque, se trouvent les personnes, les familles, qui sont dans les pires situations de vulnérabilité : économique, de santé, parfois en lien avec les trafics. Des enfants abandonnés par leur mère, des personnes atteintes de troubles mentaux et rejetés par leur famille… Pourquoi ? Parce que la zone à risque est la zone la moins valorisée de la favela. Parce que tout le monde sait qu'elle est dangereuse. Alors, ceux qui y vont n'y vont que parce qu'ils n'ont pas d'autre alternative. »[516]

À la nécessité de reloger les habitants des zones ciblées dans leur environnement proche (en vertu des nouvelles exigences du POT) s'ajoutait donc souvent celle de les guider vers des structures sociales adaptées : centres de soin, orphelinats… La plupart du temps, l'équipe du MSR tentait de placer les individus délogés chez un parent, installé dans un autre quartier – souvent une favela proche. Afin que le nouveau venu ne représente pas une charge dans son nouveau foyer, la municipalité offrait au propriétaire du logement un « KIT embryon » : il s'agissait d'un ensemble d'outils et de matériaux de construction destinés à permettre l'auto-construction d'une chambre supplémentaire « trois mètres par trois mètres ».

> « Parce que dans ces conditions, tu maintenais la famille réunie : la mère de la personne était contente puisqu'elle n'avait pas à dépenser un centime, le matériel était donné par la mairie, et c'est comme cela qu'on arrivait à se débrouiller. »

---

[515] Certaines sources ajoutent le *Morar Carioca* à cette liste : à cette époque, il s'agissait d'un programme de production de nouveaux logements, pour les familles pauvres mais aussi les fonctionnaires municipaux (Source : Terrain à Rio, Seminario 25 anos do Programa Favela-Bairro). Nous ne le mentionnons pas dans le texte, car ce programme était d'importance mineure dans les années 1990. Il sera en revanche repris par la suite, sous d'autres modalités, que nous aurons l'occasion d'explorer, notamment dans le chapitre 4, B.
[516] Entretien avec Maria Isabel Tostes

Dans certains cas, le Kit permettait aussi la construction d'abris indépendants. D'après notre enquêtée, qui rit en se remémorant ce détail, le Kit embryon avait fini par connaître un véritable succès dans les favelas, où certains individus le réclamaient à grands cris. Certains en étaient venus à mettre le feu à leurs habitations pour se retrouver en situation d'urgence et ainsi en bénéficier plus vite. L'enquêtée regrette néanmoins les cas où les habitants délogés étaient placés, à titre provisoire, dans des habitations de fortune, construites à proximité de leur terrain d'origine, avec des services d'hygiène collectifs. Ils devaient parfois y demeurer plusieurs mois « dans des conditions extrêmement précaires », en raison de la lenteur des processus de relogement. « Parce que… on faisait de notre mieux. Mais on reconnaissait nous-mêmes que nous n'avions pas la capacité de tout administrer ». Face au manque de personnel et de moyens, le MSR peinait donc parfois à assumer pleinement le contenu social de son mandat, d'autant que les situations de risque qui requéraient son intervention étaient nombreuses. Le programme avait néanmoins fini par bénéficier de l'assistance d'une ONG internationale : Médecins sans frontières (MSF). Pour Maria Isabel Tostes : « MSF était une bénédiction !» L'organisation allégeait le travail de l'équipe municipale en s'occupant de la prise en charge sanitaire des personnes, en particulier des femmes enceintes et des enfants. Cette coopération technique reste la seule forme d'assistance externe reçue par le MSR, à une époque où, comme on va le voir, des sommes importantes transitaient vers la mairie de Rio. Faiblement doté et visiblement non-priorisé par les décideurs municipaux d'alors, le programme a tout de même réussi à pérenniser et permis à l'administration carioca de développer de nouveaux savoirs en matière de gestion du risque dans les bidonvilles. D'après notre enquêtée, l'une des innovations majeures du MSR à ses débuts a été d'imaginer une solution de « contrôle d'invasion » pour les zones à risque déjà traitées par le programme. Afin d'empêcher leur réoccupation par d'autres individus, l'équipe du MSR s'était associée avec d'autres entités municipales, qui venaient y implanter des structures de service public. Dans le cas des *viaducs* (comprendre : les zones situées sous les high-lines) par exemple, les camions de Comlurb, l'entreprise de collecte de déchets, venaient s'installer immédiatement après le délogement des habitants.

Géré de manière artisanale – littéralement « *ad hoc* » – par une poignée d'individus motivés, le *MSR* s'est donc constitué comme une solution publique crédible et créative, en dépit de ses limitations. D'ailleurs, si sa postérité est demeurée très réduite, il a quand même fait l'objet d'exportations en dehors des murs de Rio. Nous avons retrouvé la trace de cette circulation (tardive) dans une présentation réalisée en 2005, lors d'un Forum Technique Régional sur le relogement de populations, organisé à Bogota par de grands bailleurs internationaux[517]. À ce stade, le programme avait toutefois subi de profondes altérations, qui,

[517] Interrogée sur le sujet, l'enquêtée Maria Isabel Tostes a confirmé qu'elle connaissait en effet l'intervenant à l'origine de la présentation. À demi-mot, elle a néanmoins indiqué qu'en 2005, l'esprit du programme ne correspondait plus tout à fait à celui d'origine. Pour le texte de la présentation, voir : Roberto Jansen Das Merces,

d'après Maria Isabel Tostes, l'avaient éloigné de son esprit d'origine et du modèle qu'elle avait elle-même contribué à mettre en place au début des années 1990.

Parallèlement à la mise en œuvre du MSR, et de l'ensemble des programmes imaginés par le GEAP, l'organigramme de la municipalité carioca connait d'ailleurs de profondes transformations dans la première moitié de la décennie. En mars 1994, une fois de plus sur recommandation du GEAP, sont instituées deux entités « extraordinaires », l'une consacrée à l'Environnement (ce qui témoigne, encore une fois, de l'importance grandissante de cette thématique) et l'autre au Logement. La seconde aboutit à la création, en décembre de la même année, de l'actuel Secrétariat Municipal d'Habitation (SMH). Cette entité succède, en quelque sorte, à la SMDS, dont elle reprend une partie de l'équipe, ainsi que d'autres fonctionnaires, issus des départements d'urbanisme et d'œuvres publiques. Confiée à la direction de l'architecte Sergio Magalhães, elle devient l'organe responsable de l'administration des programmes dirigés vers les bidonvilles et notamment du *Favela Bairro*, le projet phare de l'administration de l'époque.

L'objet de ce programme était d'intégrer les favelas à la ville, en les intégrant tout d'abord à leurs quartiers mitoyens ou voisins. Il s'agissait, en somme, d'améliorer la connectivité de ces différents espaces entre eux, en lissant, le plus possible, leurs écarts. Dès le départ, le *Favela Bairro* s'inscrivait donc dans une perspective assez nouvelle dans la tradition carioca, puisqu'il ne s'agissait plus seulement de fournir les logements, ou des services aux plus démunis (ou bien de les déloger !) mais bien de réinsérer les favelas dans l'économie urbaine, en faisant en sorte de diluer les frontières physiques et symboliques entre quartiers formels et zones marginalisées. L'aspect d'amélioration du logement (ou de relogement) n'était d'ailleurs pas central dans le plan d'action du programme, qui priorisait plutôt la gestion du risque naturel, la fourniture de services basiques et d'équipements de loisir, ainsi que l'embellissement général des espaces urbains. L'aspect communautaire était également pris en considération et les habitants des zones ciblées étaient expressément invités à participer à la conception des œuvres d'aménagement de leur quartier. Ils étaient aussi appelés à prêter main forte aux travaux et devaient pour cela bénéficier de formations professionnalisantes. La participation et le renforcement communautaire constituaient véritablement des piliers de la conception programme. Pourtant, on va voir que dans son exécution, le *Favela Bairro* a privilégié des interventions physiques et infrastructurelles, témoignant d'une lecture essentiellement urbanistique du concept d'intégration.

En termes de gouvernance, le programme, né en 1992, avait été placé sous la responsabilité de la SMH à partir de 1994 – celle-ci ayant littéralement été créée pour

« Programa *Morar sem risco* », II Foro Técnico Regional sobre Reasentamiento de Población, Banco Mundial – Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá DC, Colombia, Mayo 25-27, 2005

l'occasion. Dès sa phase de conception, il impliquait toutefois un degré important de dialogue et de coordination entre plusieurs entités municipales, en particulier les départements d'Œuvres Publiques et d'Urbanisme mais aussi les entités liées aux questions environnementales et communautaires. L'enquêtée Adriana Laranjeira a fait partie du noyau dur de l'équipe du *Favela Bairro* au sein de la SMH. Elle nous explique d'ailleurs qu'aux alentours des années 1993 et 1994, un nouveau style de gestion avait été inauguré au sein de la structure institutionnelle municipale.

> « Il y avait une proposition très intéressante à cette époque, au tout début [du *Favela Bairro*], une chose qu'on appelait « macrofonction ». (…) C'était une série de réunions, proposées par le Cabinet du maire, qui avait réparti les secrétariats en deux groupes. D'un côté, ceux qui avaient rapport avec la partie « physique » de la ville : Œuvres, Urbanisme, Manutention, Parcs et Jardins... ce genre de choses. Et de l'autre côté, je pense qu'il y avait un contenu davantage social : Éducation, Culture, Santé, etc. Alors ces deux grands groupes se réunissaient périodiquement pour affiner les directives de leurs politiques de fonctionnement interne, pour tenter d'extraire un sens, une synergie, des actions du collectif. »[518]

À cette époque en effet, le gouvernement de Cesar Maia s'était lancé un programme urbain d'envergure, tourné vers l'embellissement et l'amélioration des services dans l'ensemble de la ville formelle : le *Rio Cidade*. Le *Favela Bairro* n'était donc potentiellement pas le seul programme à requérir une coordination entre divers secteurs et une approche intégrée. Pourtant, d'après notre enquêtée, la SMH avait été placée au centre du dispositif de « macrofonction », « comme une espèce de maillon entre les deux groupes ». À ce moment-là, le *Favela Bairro* en était encore à sa phase de conception : le gouvernement municipal et la SMH cherchaient à en élargir le spectre, pour inclure des aspects aussi divers que l'éducation, la santé, les loisirs, la collecte de déchets… Pour l'enquêtée, les réunions interdépartementales ont constitué une expérience particulièrement enrichissante et fructueuse : « c'était un microcosme, où tout le monde contribuait. » Cette capacité à dialoguer et à penser les bidonvilles de façon conjointe a été un des grands atouts de la municipalité carioca, dans la conception du *Favela Bairro*.

Mais, de l'avis général[519], le véritable « génie » de ce programme a été de convoquer l'expertise du secteur privé pour la préparation et la mise en œuvre des interventions ponctuelles, en stimulant l'innovation par la mise en compétition de plusieurs entreprises. Pour ce faire, la mairie a d'abord établi un partenariat avec l'Institut des Architectes Brésiliens (IAB),

[518] Entretien avec Adriana Laranjeira, Rio de Janeiro

[519] Nous nous appuyons ici sur des entretiens menés aussi bien au Brésil qu'en Colombie ou à Kuala Lumpur, mais aussi sur les rapports qui ont pu être produits localement et internationalement sur le *Favela Bairro* et ses « bonnes pratiques ».

une association reconnue dans le monde de l'architecture au Brésil et possédant une antenne à Rio. Des liens interpersonnels reliaient déjà cet organisme aux institutions municipales. À cette époque en effet, la SMH et la SMU étaient toutes deux dirigées par des architectes reconnus : Sergio Magalhães[520] (qui appartenait auparavant au GEAP) et Paulo Conde (qui avait déjà remporté plusieurs prix de l'IAB), deux figures importantes du *Favela Bairro*. Le maire lui-même, pourtant économiste de formation, semblait particulièrement sensible aux thématiques urbaines et proche des cercles de l'architecture. Intégré donc sans grande difficulté au dispositif du *Favela Bairro*, l'IAB s'est lancé dans l'organisation d'un concours de projets, ouvert à la participation d'agences d'architecture et d'urbanisme. Celles-ci devaient présenter un projet d'urbanisation pour la favela de leur choix, dans le respect de l'esprit et des conditions du programme. À l'issue de cette épreuve – pour le moins originale – dix-sept propositions ont été retenues, qui ont finalement permis à quinze agences ou entrepreneurs privés d'obtenir un contrat d'exécution avec la municipalité[521]. Les projets originaux ont bien entendu été révisés et adaptés par les fonctionnaires de SMH – d'aucuns ont d'ailleurs pu affirmer qu'ils ont, dans certains cas, été vidés de leur substance au cours du processus[522]. Les opérations de terrain du *Favela Bairro* ont en tout cas pu commencer, sous la direction des diverses agences sélectionnées et avec autant de propositions différentes que de favelas ciblées. Trois de nos enquêtés – Pablo Benetti, Pedro da Luz et Jorge Jauregui – faisaient partie des architectes engagés dès la phase initiale du programme. Lors des entretiens, ils semblaient avoir gardé un souvenir extrêmement positif de leur expérience, qu'ils n'évoquaient pas sans une certaine excitation dans la voix[523]. Pour Pedro da Luz – devenu, quelques années plus tard, directeur de l'antenne carioca de l'IAB – le concours ne portait pas seulement sur des *projets* d'aménagement de favelas, mais sur des *méthodologies*[524]. La diversité des acteurs et des propositions a ainsi permis de réunir et d'accumuler, dans la mémoire institutionnelle locale, un grand nombre d'idées et de pratiques créatives issues des milieux professionnels et des

[520] Il sera lui-même nommé président national de l'IAB en 2012, et le restera jusqu'en 2017.
[521] L'un des projets n'a pas été réalisé. Un autre a été conduit directement par la municipalité, comme projet pilote. Pour plus de détails sur le contexte et la socio-genèse du projet, lire : Alice Brasileiro, Cristiane Duarte, « O Favela-Bairro no Rio de Janeiro, início dos anos 90: o contexto de uma política habitacional municipal, os espaços de uso comunitário e a integração das favelas à cidade », Ivo Dickman, Ivanio Dickman, A *questão da habitação popular*, Curitiba, Base Editorial, IBEP, 2015, p. 79-97
[522] C'est un problème qui semble avoir concerné plusieurs projets et architectes. Myriam Danowski et Ephim Schluger, qui pourtant ne faisaient pas partie du projet, l'évoquent lors de notre entretien : « {Myriam} : Souvent, les conditions initiales, prévues par l'architecte ne se réalisent pas, et alors, beaucoup, beaucoup de ce qu'il a pensé se défait, ou devient autre chose. {Ephim} : Et alors il faut se réajuster, parce qu'on ne peut pas implanter la crèche là où on avait prévu, car il y a un litige sur l'espace en question. Ou bien cet espace ne se prête pas à la construction, parce que c'est une zone à risque. Ils [les architectes] n'avaient pas toutes ces informations [en candidatant au concours de projets]. » Source : Entretien avec Ephim Schluger et Myriam Danowski
[523] Pedro da Luz, embauché avec son agence « Arqui-5 » sur un projet pour une favela de l'Île du Gouverneur, nous répète, à plusieurs reprises dans l'entretien que « ça a été une expérience très réussie ». Entretien avec Pedro da Luz Moreira
[524] *Ibid.*

réseaux d'experts de l'urbain. Réciproquement, la convocation d'expertises professionnelles sur la thématique de l'aménagement urbanistique des favelas a incité les acteurs privés du monde de l'architecture à s'intéresser à cette question et à développer eux-mêmes des compétences spécifiques dans ce domaine[525].

Conçus en amont pour être présentés au concours, les projets d'aménagement des favelas devaient d'ailleurs être soumis aux habitants avant d'être mis en œuvre. En théorie, les populations locales devaient en effet valider les projets et pouvaient, le cas échéant, proposer des modifications en fonction de leurs souhaits ou besoins spécifiques. Les architectes devaient donc se prêter au jeu de la négociation avec les communautés, pratique souvent nouvelle pour eux, ou dont ils n'étaient pas complètement familiers. Dans les faits, et comme on l'observait déjà dans le cas du PRIMED, la condition de la validation communautaire des initiatives est demeurée assez floue et inégalement appliquée. Plusieurs auteurs soulignent que très souvent, la seule *présentation* du projet à la communauté au cours d'une assemblée générale a tenu lieu *d'approbation*[526]. Les fonctionnaires de la SMH étaient en tout cas envoyés sur le terrain pour le contrôle et de la vérification des œuvres lancées aux quatre coins de la ville. Dans une configuration où l'exécution du programme était aux mains d'organismes privés divers, l'entité publique occupait une fonction cruciale de coordination de l'ensemble.

Globalement, cette première phase est apparue comme un succès, aussi bien pour les autorités locales que pour des observateurs plus distants, car des pourparlers étaient en cours depuis 1993 entre la mairie de Rio et la BID, pour la conclusion d'un accord de coopération voué à permettre la continuité du programme. En 1995, Rio obtient finalement la signature de cet accord et avec elle, un prêt de 180 millions de dollars pour le *Favela Bairro*. L'établissement de ce partenariat international va constituer un tournant, dans la trajectoire du *Favela Bairro*. Aux fonds avancés par la BID, viennent s'ajouter 120 millions issus de la contrepartie municipale, pour un budget totalisant les 300 millions de dollars : c'est quasiment sept fois plus que pour la phase pilote des deux premières années[527].

Outre cet afflux de capitaux, qui va donner au programme une toute autre portée, l'arrivée de la BID conduit en effet à une restructuration du *Favela Bairro*. Celui-ci est notamment fusionné avec le Programme de régularisation foncière – conformément à la grande « tendance » internationale de cette période – et rebaptisé PROAP-RIO (sigle en portugais pour

---

[525] Adauto L. Cardoso, Luciana Alencar Ximenes, Nuno A. Patricio, Samuel T. Jaenisch, « O PAC nas favelas do Rio de Janeiro : caracterização das intervenções e arranjos institucionais », Adauto L. Cardoso, Rosana Denaldi, *Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018, p. 116

[526] R. Denaldi, *Políticas de Urbanização de Favelas, op. cit.*, p. 124

[527] Le coût du programme était déjà de 43 millions. Cf : A. Brasileiro, C. Duarte, « O Favela-Bairro no Rio de Janeiro, início dos anos 90 », *art. cit.*, p. 7

Programme d'Urbanisation d'Établissements Populaires[528]). La Banque interaméricaine émet en outre un certain nombre d'exigences et de limitations, qui se cristallisent dans l'élaboration d'un règlement opérationnel détaillé ainsi que d'un nouveau cahier des charges. Entre autres conditions, la BID demande que le relogement soit évité au maximum et impose de plafonner le budget alloué à ce type d'intervention. Le seuil est fixé dans un premier temps à 5%, puis renégocié – au regard de la réalité du terrain et du nombre important de zones à risque – et réhaussé à 8%. La taille des favelas ciblées par le projet est également réglementée : seules les favelas moyennes pourront faire l'objet d'une intervention, c'est-à-dire celles situées dans la fourchette des 500 à 2500 habitants[529]. Le budget alloué à chacune est également déterminé à l'avance par les experts de la BID, qui l'estiment en fonction du nombre de domiciles qu'elles possèdent. La moyenne proposée est de 3500 dollars par domicile, avec un seuil maximal de 4500 dollars[530].

Cette dernière condition a pu constituer, dans certains cas, un obstacle à la réalisation des objectifs du programme. Certaines favelas, notamment celles possédant des habitations ou parcelles situées en zone à haut risque naturel, requéraient en effet un traitement particulier, plus coûteux que la moyenne. Le coût maximal par domicile est ainsi apparu comme une limite peu pertinente et a fait l'objet de critiques dans la littérature. Certains auteurs ont notamment pointé la tendance des organismes externes à imposer des « standards » fondés sur des données moyennes internationales, peu représentatives de la diversité des situation locales[531]. À l'inverse, pour l'enquêtée Adriana Laranjeira, l'échange qui s'est déroulé entre la municipalité carioca et les représentants de la BID a aussi été source de richesse pour les deux parties. Car si l'expérience plus vaste des experts de cette institution a pu aider les équipes locales à prendre du recul sur leurs pratiques, les innovations au cœur du *Favela Bairro* (notamment les composantes sociales et participatives) ont également confronté la BID à des modalités nouvelles d'intervention publique, favorisant un élargissement de ses perspectives de financement[532]. Le bon déroulement et les résultats probants de son partenariat avec la mairie de Rio ont d'ailleurs conduit cette banque à envisager un approfondissement de la coopération avec le Brésil[533]. Dans le sillage de la conclusion de la première phase du *Favela Bairro*, la BID décide en effet de s'associer au gouvernement fédéral pour mettre en place une initiative transversale d'assistance aux municipalités brésiliennes, le programme HBB – *Habitar Brasil-*

[528] En langue source : *Programa de Urbanização de Assentamentos Populares*
[529] Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, « Cria o Programa de urbanização de assentamentos populares do Rio de Janeiro PROAP-RIO, aprova o seu regulamento operacional e dá outras providências », Decreto Nº 14.332 de 07 de novembro de 1995
[530] R. Denaldi, *Políticas de Urbanização de Favelas, op. cit.* p. 120
[531] D'après E. Werna (1996) cité par : *Ibid.*, p.38
[532] Entretien avec Adriana Laranjeira
[533] Adauto Lucio Cardoso et al., « Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro », Anais do XVII ENANPUR, vol. 17, n° 1 (sessão livre 5), [2017], 2019

BID. Celui-ci va jouer un rôle assez important, en permettant notamment aux mairies de certaines villes situées dans des régions moins développées du pays de renforcer leurs compétences de gestion et leurs institutions[534]. Au cours des années 1900, la BID va finalement s'imposer comme un acteur majeur de la coopération pour le développement urbain, au Brésil et en Amérique latine.

Le *Favela Bairro,* de son côté, va gagner en clarté et en structure avec l'entrée en scène de ce nouvel acteur. Il va acquérir de nouveaux outils performants et surtout, un budget plus conséquent, ce qui lui permettra d'étendre son spectre d'exécution et de toucher un plus grand nombre de favelas[535]. Au terme du PROAP-RIO, 47 favelas sont entièrement urbanisées et sept partiellement[536]. Huit lotissements irréguliers ont également été traités. La cible fixée ne semble pas tout à fait atteinte, puisque le programme a bénéficié à près de 200 mille habitants sur 220 mille prévus, mais l'expérience apparaît globalement comme un succès. On envisage d'ailleurs de la prolonger. En 1998, Ephim Schluger[537] est chargé par le bailleur de réaliser une évaluation du programme, ce qu'il appelle un « *midterm review* ». Il se rend à Rio et passe 35 jours sur place, aux côtés des équipes de la SMH et du directeur de l'entité, « Sergio »[538], qui lui fait visiter certaines des favelas urbanisées. « Le rapport était interne et il l'est encore ; pour cette raison je ne peux pas te le montrer. Mais je peux te dire que j'ai donné des bonnes notes au projet », nous confie-t-il lorsque nous l'interrogeons sur cette expérience. La mairie de Rio obtiendra d'ailleurs la signature d'un second contrat avec la BID en 2001, pour la mise en œuvre du PROAP II. Adossé à un nouveau prêt de 180 millions de dollars, celui-ci permettra d'ajouter de nouveaux espaces au spectre de l'intervention publique.

Malgré ces marqueurs de réussite et la reconnaissance importante accordée au PROAP-RIO dès la conclusion de sa première phase, certains aspects du programme ont connu une exécution plus laborieuse durant les premières années. Comme on l'a déjà indiqué, le travail communautaire et plus particulièrement, la participation des locaux à l'élaboration des projets, ont parfois été traités de manière assez superficielle. Outre cette question, d'autres

---

[534] La ville de Fortaleza va par exemple bénéficier du programme : comme le montre Renato Pequeno, le HBB va notamment contribuer à la mise en place de l'organe Habitafor, qui va se révéler un acteur important de la politique habitationnelle locale. Voir : R. B. Pequeno, « Balanço das intervenções urbanísticas », *art. cit.*, p. 87

[535] Pour plus de détails, se référer à : A. Brasileiro, C. Duarte, « O Favela-Bairro no Rio de Janeiro, início dos anos 90 », *art. cit.*

[536] Sources : R. Denaldi, *Políticas de Urbanização de Favelas, op. cit* p. 119 et IBAM, Marlene Fernandes, Carlos Alberto Arruda, Helena Rosa dos Santos Galiza, « Estudo sobre inovações públicas locais em projetos de urbanização de assentamentos informais, localizados nas cidades do Rio de Janeiro e Medellín. Relatório final », Rio de Janeiro, IBAM, 30 de setembro de 2009, p. 7

[537] Ephim Schluger se trouvait à ce moment-là à Washington, il nous raconte comment il a été embauché pour cette mission : « Je travaillais comme consultant à Washington, et à cette époque, la BID m'a abordé pour me demander de... si j'étais intéressé pour faire une évaluation de mi-programme. Elle [la BID] connaissait mon expérience antérieure dans les favelas de Rio : cela faciliterait beaucoup ma compréhension, n'est-ce pas ? » Entretien avec Ephim Schluger

[538] Il s'agit de Sergio Magalhães. Nous citons l'enquêté.

composantes, requérant des modalités d'intervention plus fines et plus complexes que les œuvres urbanistiques et physiques, ont également abouti à des résultats mitigés au terme du PROAP-RIO. Car si l'urbanisation constituait l'activité la plus mise en valeur (et la mieux financée) du programme, celui-ci contenait en réalité deux autres aspects.

L'un concernait la régularisation foncière : une des grandes failles du PROAP I puisque, d'après Denaldi[539], cette régularisation ne va réellement commencer qu'à partir de 2002. Il faut dire qu'à Rio, la propriété du sol est une question délicate, qui met en jeu des entités diverses et parfois même, adverses, incluant la municipalité, le gouvernement d'État, le gouvernement fédéral, des sociétés ou personnes privées et surtout les entités de cadastre. Dans certains cas, pour des raisons politiques ou économiques, une ou plusieurs de ces entités peuvent imposer des délais, voire des blocages souvent incompatibles avec la temporalité des projets. Dans le cas de la ville de Rio de Janeiro, les cadastres apparaissent comme les principaux responsables de la paralysie des processus de régularisation de favelas initiés par les acteurs publics[540]. Détenteurs de tous les registres fonciers qu'ils sont chargés d'administrer, ces organismes se rémunèrent grâce aux profits tirés des transactions du secteur privé. Comme le souligne l'une de nos enquêtées, les demandes publiques sont pour eux bien moins rentables : elles sont souvent renvoyées en bas de la pile des dossiers.[541] Malgré les relances des fonctionnaires municipaux et *estaduaux*, ces demandes peuvent être amenées à stagner pendant des mois, freinant l'avancée des programmes sur le terrain. Mais ces retards ne sont pas les seuls obstacles à intervenir dans les processus de régularisation : des difficultés techniques viennent s'ajouter aux résistances administratives. En effet, la régularisation d'un quartier requiert que celui-ci soit rendu conforme aux normes urbanistiques en vigueur. Or, dans le cas de zones d'urbanisation auto-produite, des ajustements, sous la forme d'interventions physiques assez précises, sont souvent nécessaires ; c'est pourquoi il est recommandé de commencer à régulariser *avant* d'effectuer des œuvres plus conséquentes. Dans le cas du *Favela Bairro*, on peut donc dire que le problème a été pris à l'envers, ce qui a compliqué le processus de régularisation[542].

Le dernier axe du PROAP-RIO contenait en réalité trois types d'activités, à savoir le suivi du programme, l'éducation sanitaire et environnementale et le développement institutionnel. Au carrefour de ces trois aspects, le *Favela Bairro* a été le siège d'une innovation assez intéressante et souvent considérée parmi ses « meilleures pratiques » : les « POUSO ».

---

539 R. Denaldi, *Políticas de Urbanização de Favelas, op. cit.* p. 123
540 Entretien avec Madlene Provençano.
541 *Ibid.*
542 C'est ce que soulignait l'architecte Demetre Anastassakis, lui-même ancien acteur du *Favela Bairro* (architecte d'un projet dans la favela Maré) dans son intervention durant le séminaire organisé à l'IAB-RJ pour les 25 ans du programme. Pour des initiatives futures, il préconisait de procéder à la régularisation en amont de la réalisation des travaux d'urbanisation. (Terrain Rio : Seminario *25 anos do Programa Favela-Bairro*)

Sous la coordination de Maria Isabel Tostes, des Postes d'Orientation Urbanistique et Sociale ont été installés, à titre provisoire, dans les différentes favelas urbanisées. Occupés par des architectes, mais aussi des assistantes sociales, psychologues, pédagogues etc., ces postes servaient à maintenir une présence des autorités dans les espaces ciblés par le programme, afin d'assurer la continuité et le bon fonctionnement de celui-ci. Selon Maria Isabel Tostes, l'urbanisation pouvait en effet être synonyme de grands bouleversements pour les habitants, qui devaient s'adapter à de nouvelles normes. Elle cite comme exemple le respect des espaces publics – un type d'espace nouveau, pour les habitants de favelas – et notamment l'interdiction pour les individus d'y entreposer leur matériel personnel. Dans de nombreux cas, les POUSO permettaient aussi à la municipalité d'exercer un contrôle sur l'expansion de la favela et en particulier d'empêcher l'occupation des zones à risque préalablement libérées par le programme. Le personnel de ces postes revêtait donc souvent une double casquette, occupant des fonctions à la fois techniques, d'assistance post-*Favela Bairro*[543], et à la fois politiques, de représentativité des pouvoirs publics dans la favela. S'ils ont connu – et continuent de connaître[544] – une certaine popularité, les POUSO semblent tout de même avoir eu un bilan assez mitigé, dans la pratique. Chargé par la BID de l'évaluation *ex-post* de la première phase du PROAP, notre enquêté Ephim Schluger nous avoue avoir mis une « mauvaise note » à cette initiative. Selon lui, « le POUSO est une idée intéressante du point de vue académique », d'autant qu'elle cristallise, pour la première fois, une « immersion »[545] de l'État dans la favela. Dans la pratique cependant, l'ouverture de ces postes au rôle confus[546] et même ambigu n'a pas toujours été un succès, d'autant que ceux-ci n'ont pas bénéficié des ressources financières et (conséquemment) humaines suffisantes pour mener à bien leur mission. Dans certains cas, les POUSO ont pu se heurter à des obstacles indépendants du programme et liés au contexte de montée des trafics – et des violences – dans certaines favelas. Malgré d'évidentes limitations dans la pratique, ces postes constituent une proposition intéressante en matière de contrôle d'occupation et surtout de suivi post-programme, à court et moyen terme. L'idée sera d'ailleurs reprise une décennie plus tard par le Gouvernement d'État de Rio de Janeiro pour se retrouver au cœur d'une nouvelle initiative dirigée vers les bidonvilles, les Unités de Police Pacificatrice (UPP).

Pour revenir sur l'aspect de développement institutionnel, dans une perspective plus générale sur le *Favela Bairro*, ce programme s'est également heurté à des difficultés et des limites dans sa gestion administrative. Malgré son évaluation globale positive, notre enquêté

[543] Entretien avec Maria Isabel Tostes
[544] Entretien avec Ephim Schluger et Myriam Danowski
[545] C'est l'architecte Myriam Danowski la compagne d'Ephim Schluger, qui ajoute cet élément : « à l'époque, on parlait d'immersion » explique-t-elle à ce sujet. Entretien avec Ephim Schluger et Myriam Danowski.
[546] Durant l'entretien, Ephim souligne qu'à l'époque de leur mise en œuvre, les POUSO, n'étaient pas dotés d'indicateurs, qui auraient permis d'évaluer leur impact ou simplement, de vérifier leur utilité.

Ephim Schluger a lui-même reconnu, lors de notre entretien, qu'il lui avait paru « excessivement bureaucratisé »[547]. Comme lui, d'autres enquêtes, familiers de la SMH à cette époque, nous ont décrit le *Favela Bairro* comme une « grosse machine », regrettant parfois les lenteurs et les blocages administratifs qui pouvaient aboutir à paralyser certains projets. En réalité, c'est surtout le travail d'articulation entre les différentes entités locales impliquées dans la planification et la gestion du programme qui a montré des faiblesses. Si la proposition d'une intégration institutionnelle a indéniablement constitué un des grands atouts de la conception du programme, dans la pratique, elle n'a pas toujours atteint le degré espéré. Se basant sur un rapport domestique, réalisé en 1996 par l'IBAM pour la mairie de Rio de Janeiro[548], Denaldi souligne que le dialogue intersectoriel au sein de la municipalité a été insuffisamment approfondi dans la première phase du programme[549]. Le rapport conclut que le *Favela Bairro* a effectivement donné lieu à une « articulation interinstitutionnelle », mais qu'il n'a pas complètement atteint l'objectif « d'intégration institutionnelle ». Sur ce sujet, Duarte et Brasileiro rappellent également que le *Favela Bairro* a été mis en œuvre à un moment où le maire (Maia) et le gouverneur de l'État de Rio de Janeiro (Brizola) appartenaient à des partis politiques rivaux[550]. Leur mésentente a posé des problèmes très concrets durant l'exécution du programme. En effet, dans la structure de gouvernance de la ville de Rio, certains services échappent en partie au contrôle de la municipalité, puisqu'ils relèvent partiellement ou exclusivement de la compétence *estaduale*. C'est le cas du traitement des eaux, qui est géré par la CEDAE, une entité du gouvernement d'État. De fait, en raison des différends politiques entre les deux niveaux de gouvernement, l'intégration entre cet organisme et les autres entités de la mairie a été très insuffisante – voire nulle – malgré les engagements pris de part et d'autre. Duarte et Brasileiro montrent que cette situation a conduit à de graves manquements aux objectifs du programme, concernant le traitement des eaux usées (création ou maintenance des égouts dans certaines favelas) ou même l'accès à l'eau courante.

Malgré les limites que nous venons de mettre en évidence – et dont certaines ont d'ailleurs été posées par des obstacles externes à la gestion municipale – le *Favela Bairro* a permis, pour la première fois, une intervention à grande échelle dans les favelas de Rio, conçue dans un esprit d'inclusion et non d'éradication. Ce programme marque réellement un moment charnière dans la trajectoire municipale carioca. Rappelons seulement que dans les années 1980, une entité spéciale avait dû être créée pour gérer toutes les questions relatives bidonvilles, dont

[547] Il fait notamment référence aux lourdeurs administratives de la gestion financière, liés en l'occurrence, à la participation d'entités externes, non-municipales : « Il fallait rendre des comptes à la Cour des Comptes, il fallait avoir un tas de fonctionnaires pour faire les contrats avec les bailleurs, les appels d'offre… C'était un processus très, très… long. » Entretien avec Ephim Schluger.
[548] IBAM ; FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), *Avaliação institucional do Programa Favela-bairro: a vertente do poder publico*, Rio de Janeiro: FINEP/SMHRJ, 1996.
[549] R. Denaldi, *Políticas de Urbanização de Favelas, op. cit.* p. 124
[550] A. Brasileiro, C. Duarte, « O Favela-Bairro no Rio de Janeiro, início dos anos 90 », *art. cit.*

les autres départements rechignaient à s'occuper. Avec la création du *Favela Bairro,* un renversement s'opère, puisque l'ensemble des départements municipaux est appelé à travailler de manière conjointe et même *intégrée*, à la préparation d'un programme dirigé vers les bidonvilles. Il faut dire que le *Favela Bairro* était dès le départ dans les bonnes grâces des plus hautes sphères de la décision municipale, ce qui lui a permis de devenir un des programmes phare du gouvernement Cesar Maia. Mais il a surtout bénéficié du rôle moteur de la SMU et plus encore la SMH, elles-mêmes dynamisées grâce au *leadership* de leurs directeurs respectifs. Secrétaire d'Urbanisme entre 1993 et 1997, Paulo Conde a d'ailleurs succédé à Maia comme maire de la ville en 1997, ce qui a facilité la continuité du programme à la fin de la décennie. Le charismatique Sergio Magalhães est quant à lui resté à la tête de la SMH jusqu'en 2002, une période particulièrement longue qui a, là encore, permis au programme de se pérenniser.

En plus du renouvellement du contrat de coopération avec la BID, le *Favela Bairro* a d'ailleurs connu des répliques dans les années 2000. Deux programmes similaires, baptisés *Bairrinho* et *Grandes Favelas,* ont en effet été mis en œuvre par la municipalité pour atteindre les favelas de petite et grande taille[551]. L'un d'eux a même donné lieu à l'établissement d'un partenariat avec l'Union Européenne, témoin du véritable l'appel d'air suscité à l'international par la renommée du PROAP. Enfin, en 2006 – soit plus de douze ans après le début du programme – une troisième phase du PROAP a été entérinée, qui a obtenu en 2010 un troisième prêt de la BID. De fait, le PROAP III était toujours en vigueur en 2019, au moment où nous avons réalisé notre terrain carioca – ce qui nous était constamment rappelé lors des évènements publics, parfois avec un certain orgueil, mais souvent sur un ton sarcastique. Selon des données municipales, 166 communautés (incluant des favelas et lotissements irréguliers) auraient effectivement bénéficié de l'intervention municipale à l'issue des deux premières phases en 2006, pour environ 100 favelas entièrement urbanisées[552]. D'après nos sources néanmoins, le programme aurait fortement décliné, passées ses premières années.

Réactivé sous le second mandat de Cesar Maia – revenu à la tête du gouvernement municipal de Rio en 2001 – il n'a clairement plus été une priorité dans l'agenda politique du maire dans les années 2000[553]. Souhaitant faire de Rio la ville d'accueil des Jeux Olympiques, celui-ci a axé ses second et troisième mandats (il est réélu en 2005) sur la construction

[551] Pour rappel : les favelas de moins de 500 habitants ou de plus de 2500 étaient exclues du spectre d'action du *Favela Bairro*.
[552] Cf : Adriana Vial, Fernando Cavalilieri, « O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso's e o Programa Favela-Bairro », Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/SMU/IPP, Coleção Estudos Cariocas, n°20090501, maio 2009
[553] À ce sujet, l'enquêtée Adriana Laranjeira explique qu' « après cet âge d'or [des années 90], il y a eu un tournant politique qui a fait que les programmes d'urbanisation de favelas ne seraient plus, comme on disait à l'époque « *estrela no show* » [les programmes-star] ! Ils ont perdu la priorité. » (Entretien avec Adriana Laranjeira). La plupart des personnes que nous avons directement interrogées ou entendues lors d'évènements publics durant notre terrain carioca semblaient partager cette vision.

d'équipements sportifs et touristiques. En somme, la « machine » du *Favela Bairro*, rodée par les années de pratique, a continué à fonctionner, d'autant qu'elle bénéficiait du second prêt de la BID. Toutefois, la volonté politique qui animait le projet dans sa première phase s'était éteinte et l'enthousiasme n'était plus le même. D'après plusieurs enquêté(e)s, la SMH a d'ailleurs vu son niveau de compétence se détériorer[554] au fil du temps, avec la constitution de nouvelles équipes, au corps technique de plus en plus réduit. On verra d'ailleurs, dans des chapitres ultérieurs, que la troisième phase du PROAP n'a guère été qu'un éléphant blanc.

iii) Des programmes locaux aux modèles internationaux : remise en perspective globale

Durant les années 1990, le *Favela Bairro* s'est en tout cas imposé à Rio comme un programme « star » et un modèle d'intervention publique. S'il continue de faire la fierté de la ville et de ses acteurs passés – aussi bien les fonctionnaires publics que les architectes sous contrat – comme l'ont démontré de nombreux entretiens et plusieurs séminaires publics durant notre terrain, il a également connu un rayonnement important en dehors des murs de Rio. Dans une interview donnée en 2019, à l'occasion des 25 ans du programme, Sergio Magalhães affirme la chose suivante :

> « Ce fut une expérience absolument innovante, qui a eu une grande répercussion sur les villes brésiliennes et sur d'autres villes du monde. Par exemple, ça a été la matrice du grand changement qui s'est produit en Colombie… »[555]

Dès la seconde moitié des années 1990, les succès du *Favela Bairro* se diffusent en effet à l'international[556]. Le programme figure parmi les projets primés lors de l'Exposition 2000 de Hanovre, en Allemagne et bientôt, il est cité dans les rapports des organisations internationales les plus influentes[557]. Aux yeux du monde, Rio apparaît comme une ville experte en matière de traitement public de la question bidonvilles et des délégations étrangères commencent à affluer à ses portes. Plusieurs des témoignages que nous avons recueillis confirment l'idée selon laquelle des représentants colombiens seraient venus visiter les favelas urbanisées, même s'il nous a été difficile d'obtenir des informations plus précises sur la composition et les objectifs

---

[554] Un(e) enquêté(e) nous confie d'ailleurs, « en restant très diplomatique » (il/elle insiste sur le « très »), que cette compétence a « pâli » (« *foi empalidecendo* ») avec le temps.

[555] James Shoiti Miyamoto, Stephen Buckman, « Favela-Bairro, 25 anos: conversa com o arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães »*, Risco. Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo* (Online), 18, 2020, p. 3 https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v18i1p1-8

[556] Dans sa thèse, Iacovini précise, sur la base d'un entretien, que des membres de l'équipe en charge du FB ont « parcouru divers espaces et événements de diffusion internationale, disséminant l'initiative ». R. F. G. Iacovini, *A Política que alimenta e a violência que mata, op. cit.*, p. 216

[557] Sur son site internet, la mairie de Rio se targue notamment d'une mention dans le *World's Cities Report 2006/7* d'ONU-Habitat. Source : PCRJ, SMH, « *Favela Bairro* » : http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm dernière consultation le 11/12/2020

de cette visite. Familiers de ce qu'ils appellent commodément – mais surtout assez approximativement – « l'expérience de Medellin », les acteurs du *Favela Bairro* que nous avons rencontré durant notre terrain y ont assez fréquemment comparé leur propre programme. Voyant dans la référence colombienne à la fois un label de qualité, et à la fois une source de rivalité, plusieurs d'entre eux ont tenté de revendiquer la paternité des politiques mises en œuvre à Medellin :

> « le *Favela Bairro* est une référence. On parle beaucoup de Medellin, mais notre expérience est devenue un modèle. Dans les années quatre-vingt-dix, on a reçu des Colombiens ici ! »[558].

Si le PRIMED semble trop contemporain de son homologue brésilien pour avoir pu s'en inspirer réellement, le *Favela Bairro* va bel et bien influencer l'initiative ultérieure, mise en œuvre dans les années 2000 – les PUIs. C'est d'ailleurs à cette seconde politique que les Brésiliens font en général référence, lorsqu'ils évoquent « l'expérience » de Medellin – le PRIMED n'ayant pas eu, en son temps, un retentissement international aussi important.

Pourtant, au-delà de la différence d'échelle[559] entre PRIMED et PROAP, les deux initiatives présentent de profondes similitudes. Conçues comme des interventions larges et transversales, vouées à satisfaire des besoins multiples (allant du logement à l'intégration civique, en passant par la fourniture de divers services) elles ont dès le départ accordé une grande importance à l'intégration institutionnelle entre les divers organes publics pertinents. On a même pu observer une articulation relativement effective entre des entités de niveau local et national dans le cas de Medellin. Du côté de Rio en revanche, il convient de souligner que la nécessité de coordination entre les deux niveaux d'entités fédérées locales (municipale et *estaduale*) a plutôt constitué un obstacle à la conduite des opérations. En termes de contenu, les deux programmes semblent tous deux avoir fait le pari de « l'urbanisation » des bidonvilles, bien que ce concept soit exclusivement employé au Brésil. Les deux initiatives ont ainsi proposé des modèles d'intervention fondés sur l'idée d'homogénéiser les bidonvilles par rapport aux quartiers « formels », en les équipant de services basiques tels que le traitement des eaux, l'électricité etc. mais aussi en les embellissant et en créant des espaces publics et communautaires. Les deux programmes se sont également concentrés sur la réduction du risque

---

558 Citation de Pedro da Luz, lors de son discours introductif au séminaire sur les 25 ans du *Favela Bairro*. Terrain à Rio, 2019 : Seminario 25 anos do *Favela Bairro*.

559 Si l'on compare le nombre d'habitants atteints par les deux programmes en 1998, le *Favela Bairro* aurait atteint plus de 4 fois plus d'individus que le PRIMED. Toutefois, en termes relatifs, les œuvres du PRIMED auraient contribué à améliorer la situation de logement de 25% des habitants de quartiers marginaux à Medellin (si l'on en croit le rapport : KFW, *Colombia: Social Programme Medellín, op. cit.*), un pourcentage important et probablement supérieur à celui atteint par le PROAP-RIO. Les PROAP I et II additionnés auraient en revanche couvert près de 500 000 individus, soit environ un tiers de la population installée en favela, et 10 % de la population totale carioca.

naturel dans les zones préalablement classifiées comme dangereuses : les habitants de ces espaces ont été systématiquement relogés. À Rio, la législation locale en vigueur (notamment le Plan Directeur de 1992), et celle établie directement pour le *Favela Bairro* (décrets municipaux et accord avec la BID) ont permis d'encadrer de manière assez stricte les modalités de ce relogement – même si, dans la pratique, des dérives ont pu être constatées. L'existence d'un programme parallèle et complémentaire, le *Morar sem risco*, a d'ailleurs permis d'intervenir sur cette question de manière plus spécifique, dans les situations les plus délicates. À Medellin, la situation était un peu différente : d'une part, le cadre juridique municipal ne garantissait pas aux habitants de protection aussi poussée qu'à Rio en termes de relogement. D'autre part, le logement constituait en lui-même un axe prioritaire du programme, si bien qu'une grande partie des ressources étaient allouées à l'amélioration *in situ* des habitations ainsi qu'à la construction de nouvelles unités. Dès lors, le relogement des personnes installées en zone à risque faisait partie intégrante des objectifs du programme et légitimait des déplacements involontaires de populations vers des logements d'intérêt social parfois éloignés des quartiers d'origine. Cette nuance conceptuelle constitue la principale différence de contenu entre le PRIMED et le *Favela Bairro*. En termes de gestion du risque naturel (et mise à part la question plus délicate du relogement) les deux initiatives ont mis en œuvre des mesures non seulement créatives, mais aussi préventives. Elles ont en effet proposé des solutions compréhensives de contrôle d'expansion vis-à-vis de l'urbanisation informelle, en trouvant aux zones à risque désoccupées de nouveaux usages (par l'entrepôt d'équipements publics, la reforestation) et en instaurant un dialogue avec les communautés locales (via les POUSO à Rio, ou l'éducation environnementale à Medellin). Néanmoins, malgré leurs réussites sur le plan urbanistique et des œuvres « physiques », les deux programmes ont quelque peu négligé le travail communautaire dans la phase d'exécution. Celui-ci constituait pourtant un aspect essentiel pour les concepteurs du PRIMED et du *Favela Bairro* – ce dernier, dont l'objectif premier était, rappelons-le, *d'intégrer* la favela et ses habitants au reste de la ville. Plus difficile à mesurer et sans doute plus longue à mettre en œuvre, l'intégration des communautés locales a semblé insuffisamment approfondie dans les deux cas. Systématiquement reprise dans les textes académiques et les divers rapports produits ensuite sur ces programmes, cette critique est assez caractéristique de l'état des pratiques et de la réflexion internationale sur les politiques de bidonvilles. À cette période, la participation communautaire fait partie des thématiques montantes du débat : les expériences locales internationalisées deviennent dès lors un moyen d'explorer ses implications concrètes et les difficultés méthodologiques qu'elle soulève[560].

Nos deux programmes ont donc aussi eu en commun de se retrouver sous les feux des projecteurs internationaux. Tous deux ont bénéficié de l'appui financier significatif de bailleurs

[560] Nous évoquerons notamment cette question dans le chapitre 2, C.

externes, la BID et la KFW, qui leur a permis d'atteindre une portée inédite, par rapport aux initiatives municipales antérieures. Dans une moindre mesure, les partenaires internationaux ont également pu contribuer à la conception des projets, de manière directe, par l'apport de savoirs techniques ou institutionnels spécifiques, ou indirecte, par le jeu des conditionnalités. À Rio on a même pu observer un cas de participation externe active directement sur le terrain, avec l'ouverture d'un partenariat entre l'équipe du MSR et l'ONG Médecins sans Frontières. Ce cas fait néanmoins figure d'exception, d'autant qu'il découle de la décision d'un acteur international isolé et non-gouvernemental.

Comme on l'a déjà montré en effet, les programmes multilatéraux d'assistance directe aux bidonvilles se raréfient, dans les années 1980 et 1990. La participation de deux banques internationales de développement à des programmes d'initiative locale pourrait cependant indiquer un possible retour de la question des bidonvilles dans l'agenda international et une recomposition des modalités d'intervention extérieure. À rebours des projets « en KIT », entièrement formulés ou fortement « *influencés* » depuis l'extérieur, le PRIMED et le *Favela Bairro* apparaissent comme des programmes internationalisés d'un genre nouveau. Ils éclairent en effet des modalités d'accompagnement plus lâches et distantes, qui relèvent d'ailleurs davantage de la « coopération » que de « l'assistance ». Les relations verticales entre international et local ne sont bien sûr pas totalement effacées : le rapport inégal se dessine encore dans les conditions posées par les acteurs externes et les évaluations effectuées à mi-parcours ou sur les projets finis, par des consultants indépendants ou par le bailleur lui-même. La dépendance financière des acteurs locaux apparaît d'ailleurs en elle-même comme un autre indicateur de ce rapport de force. Cependant, dans la conduite des projets, les gouvernements locaux apparaissent véritablement comme les seuls « maîtres à bord », et c'est bel et bien d'eux qu'émanent les principales innovations et bonnes pratiques qui font ensuite le succès des programmes. Encadrés par des législations plus précises et animés par des volontés politiques plus inclusives et mieux informées vis-à-vis des problématiques sociales, ces acteurs viennent finalement combler le vide laissé par le retrait des anciens protagonistes internationaux en matière d'intervention dans les bidonvilles. Forts d'un bagage technique acquis au prix de la pratique, ils se constituent peu à peu comme les nouveaux acteurs-clés de la politique urbaine. Dans nos cas d'étude à Rio et Medellin, on assiste même au développement d'une véritable expertise municipale en matière d'intervention *dans* et *pour* les bidonvilles. Les expériences acquises par les équipes locales ont permis d'accumuler des outils mobilisables non seulement dans des projets futurs, mais aussi dans des projets *distants*. Ces outils et savoirs pourront en effet être repris par d'autres acteurs, dans des contextes géographiques différents. En l'occurrence, on a vu que les bonnes pratiques du *Favela Bairro* et – dans une moindre mesure – du PRIMED, se diffusent à l'échelle nationale, mais aussi à l'international. Récompensées par des prix, ou saluées par des acteurs de prestige, reconnus dans le domaine internationalisé

de l’urbain ou du développement, ces initiatives se constituent peu à peu comme des références à l’échelle planétaire : des « modèles » de réussite.

En cela, ces deux programmes présentent un intérêt plus général pour notre recherche. Au-delà de leurs apports respectifs et de leur singularité, ils reflètent une mutation des formes traditionnelles d’internationalisation de la question des bidonvilles. D’un modèle d’internationalisation plutôt « *top-down* », où certains acteurs internationaux semblaient posséder le monopole de l’innovation et de l’initiative, on passe, dans nos deux villes, à un modèle plus horizontal et surtout éclaté, avec des solutions créatives qui émergent au plus bas niveau de gouvernement et qui « remontent », comme par capillarité, vers l’international. Cette mutation semble évidemment favorisée par le contexte global des années 1990. La baisse de régime observée au niveau des politiques d’assistance, l’émergence du paradigme de la « bonne gouvernance » et les incitations internationales à la décentralisation constituent autant de facteurs externes d’influence. Pourtant, les variables systémiques n’épuisent pas les raisons possibles de la reprise en main par les gouvernements locaux de la formulation des politiques urbaines et sociales. Il faut dire aussi que ce phénomène de recomposition est encore loin de refléter la « norme » de l’époque : nos cas d’étude font plutôt figure d’exception, dans le Sud Global. En réalité, ceux sont eux qui vont ouvrir la voie au changement, dans les années 1990. Les avancées qui émergent à ce moment-là dans les villes du Brésil, de la Colombie, mais aussi d’autres pays de la région (notamment au Chili), hissent en effet leurs gouvernements (locaux, ou parfois nationaux) d’origine au rang de pionniers en matière de traitement des bidonvilles. Les idées et pratiques innovantes développées par ces acteurs commencent à se diffuser internationalement, comme le faisaient traditionnellement les recommandations des organisations internationales compétentes. Le schéma classique de l’influence Nord/Sud (dirigée du Nord vers le Sud), semble se renverser et la région Amérique latine apparaît de plus en plus comme un foyer de pratiques exemplaires[561]. Guidés par des organisations internationales, certains gouvernements locaux latinoaméricains commencent d’ailleurs à exporter leurs politiques urbaines vers des pays considérés comme moins avancés dans ce domaine. Leur succès et la prise de conscience de la forte demande internationale en matière de modèles urbains va conduire ces municipalités à développer leurs relations internationales et plus spécifiquement, à se doter d’un secteur de coopération. Le cas de Medellin est emblématique de cette trajectoire, puisqu’au début des années 2000, la ville est l’une des premières de la région (et la seule en Colombie) à s’équiper d’une agence spécifique de coopération internationale, l’ACI.

[561] D’après une base données établie par ONU-Habitat sur une période de 20 ans (dont on ignore cependant les dates précises de début et de fin), 30 à 40% des bonnes pratiques mondiales viendraient de l’Amérique latine. Source : Entretien avec Elkin Velásquez

Toutefois, si dans les années 1990, l'Amérique latine paraît « sortir du lot » en matière de gouvernance urbaine – notamment par rapport à l'Afrique ou à l'Asie du Sud[562], où l'urbanisation, plus tardive, est en pleine explosion – les avancées sont encore loin d'être homogènes sur le sous-continent. La région connait en effet un développement inégal, avec des écarts importants qui se creusent entre des États voisins, et même souvent, entre les régions d'un même État. Notre second cas d'étude colombien, la ville de Cali, illustre bien cette idée : contrairement à Medellin et Bogota, elle ne présentera pas d'évolution concrète à cette période. En réalité, la municipalité *caleña* se dote bel et bien d'une politique d'amélioration des « établissements humains de développement incomplet » (AHDI)[563], mais la posture conservatrice et immobiliste des autorités gouvernantes vis-à-vis de la situation des bidonvilles fait obstacle à son entrée en vigueur[564]. Préparée par le département de Planification et entérinée par décret[565] en 1997, cette politique n'aura ainsi d'existence effective que sur le papier[566]. Au Brésil, les villes de la région *nordeste* – à l'exception de Recife – connaîtront dans l'ensemble des trajectoires similaires, à rebours des succès des métropoles du Sud, telles que Rio, Porto Alegre, São Paulo ou encore Belo Horizonte. Fortaleza, notre dernier cas d'étude, va en revanche expérimenter une situation assez unique, que nous aurons l'occasion de présenter et d'approfondir dans la section suivante.

B – Une émulation internationale autour de la question des bidonvilles

a) La percée de nouveaux acteurs au sein du débat international sur l'urbain

Comme on vient de le voir, le champ de l'assistance aux bidonvilles commence à se recomposer, durant la première moitié des années 1990, sous l'effet à la fois d'un changement

[562] Ces exemples sont à nuancer car des politiques « modèles » en matière de bidonvilles existent au même moment dans des pays comme l'Inde ou l'Indonésie, nous les mentionnerons plus tard dans ce travail.
[563] L'expression est d'ailleurs forgée à cette occasion. Elle est encore en vigueur en 2018 au moment de notre terrain.
[564] Durant une réunion au sein de la SVSH, dans le cadre de notre observation participante, nous avons entendu un employé du département responsable des politiques d'amélioration de quartiers précaires se plaindre de la « vision dépréciative des invasions à Cali », ajoutant que : « Les élites ne veulent pas qu'il y ait un changement à ce niveau. ». Cf. Données de terrain, Cali, 2018
[565] Alcaldia Municipal de Santiago de Cali, Decreto Municipal 2139 del 18 de diciembre de 1997
[566] Ce que confirme Carlos Torres Tovar, auteur d'un travail titanesque sur l'urbanisation informelle en Colombie aux XXe et XXIe siècles : « en 2008, on observe que la politique pour l'amélioration des AHDI a été inefficace. » C. A. Torres Tovar, *Ciudad informal colombiana, op. cit.*, p. 149

de paradigme de développement et d'une transformation des modes de coopération en matière de projets urbains. Le mouvement global de décentralisation dans les pays du Sud, encouragé par les organisations internationales au nom des idéaux de bonne gouvernance, permet aux gouvernements locaux de s'affirmer comme des acteurs pertinents en matière de politiques urbaines et sociales. Ils ne sont d'ailleurs pas les seuls, durant les années 1990, à venir se presser aux portes de l'arène multilatérale : divers acteurs, issus de ce que l'on pourrait décrire comme la « société civile transnationale de l'urbain », en revendiquent aussi l'entrée. Deux coalitions commencent ainsi à se former, qui, chacune à leur manière, vont contribuer à faire bouger les lignes de l'approche traditionnelle. S'il est vrai qu'elles ne militent pas tout à fait pour la même cause et qu'elles usent de répertoires d'action collective distincts, on verra dans cette section qu'elles suivent dans l'ensemble des trajectoires assez symétriques, aidées toutes deux par un contexte international favorable. À moyen et long terme, la consolidation de ces deux groupes va ouvrir de nouvelles perspectives dans le champ internationalisé de l'urbain, préparant le terrain pour des transformations plus profondes à venir, dans la manière de concevoir la coopération internationale dirigée aux bidonvilles.

i) La montée en puissance de deux nouvelles coalitions dans le champ de l'urbain

À l'international, les autorités locales se coalisent

La première coalition que nous nous proposons d'étudier est celle des gouvernements locaux. Comme le montrent nos cas d'étude, le début des années 1990 est marqué par la montée en puissance de certains de ces acteurs, qui, à la faveur de tendances décentralisatrices dans leurs États d'origine, ont acquis de nouvelles compétences et semblent en mesure de reprendre en main la gestion urbaine locale. Les bidonvilles commencent enfin à être abordés dans une perspective d'intérêt général et non plus d'exclusion, de clientélisme ou d'exceptionnalité. Dans certaines grandes villes du Sud, leurs habitants bénéficient même de programmes d'ampleur, parfois soutenus par des financements nationaux ou même internationaux, provenant de bailleurs externes. Pensés comme des initiatives intégrées, ces programmes « *multistakeholders* » reposent déjà sur la participation d'un grand nombre d'entités locales, qui tentent de surmonter le traditionnel découpage sectoriel pour construire des outils et des méthodologies d'intervention conjointe. S'ils restent soumis aux aléas de mandats politiques changeants, ces programmes produisent des résultats significatifs, qui vont même au-delà des améliorations infrastructurelles obtenues dans les zones ciblées. En effet, bien que leur durée de vie demeure limitée, ils sont un bon moyen d'accumuler, par la pratique de l'intervention publique, un certain nombre de techniques et de savoirs, qui vont être emmagasinés dans la mémoire institutionnelle locale. Dans de nombreux cas, ils permettent d'ailleurs de réactiver

des initiatives arrivées à échéance, en facilitant leur réplication immédiate et le lancement de nouvelles « phases » – comme on l'a vu dans le cas du PROAP carioca.

Mais ces outils peuvent également faire l'objet de transferts (ou du moins d'une forme de circulation) vers d'autres contextes, nationaux ou internationaux. Saluées et même relayées par des organisations internationales de renom – notamment les Nations Unies et leurs agences spécialisées, l'UNCHS ou le PNUD – les « *best practices* » développées localement deviennent des « modèles »[567], dont les autres gouvernements sont invités à s'inspirer pour leurs propres politiques. Les formes de reconnaissance dont bénéficient certaines administrations locales, qu'elles soient symboliques (prix internationaux, mention dans des rapports ou conférences) ou économiques (financements), contribuent non seulement à légitimer leurs actions, mais encore à les faire connaître à l'international. De fait, le dialogue entre les autorités locales se renforce dans les années 1990 et en particulier dans les pays du Sud, souvent concernés par des problématiques similaires d'inégalités et d'expansion urbaine incontrôlée. Les municipalités les plus avancées sur le plan du développement urbain profitent du rayonnement de leurs initiatives phares pour s'internationaliser et élargir leur spectre d'influence. Certaines s'équipent d'un département – voire d'une entité spécialisée – pour gérer les questions de coopération internationale, d'autres se lancent dans le développement de leur paradiplomatie[568]. De telles initiatives s'intègrent à des stratégies diverses pour les gouvernements locaux, dont les intérêts peuvent être aussi bien économiques (l'attrait d'investisseurs et de capitaux étrangers notamment) que politiques (un gain d'influence pouvant parfois permettre de faire triompher certaines idées ou postures de politique domestique). Quels que soient leurs motifs, ces acteurs « experts » semblent bel et bien revendiquer une autonomie grandissante, non seulement dans leur gestion des affaires urbaines, mais aussi dans leur participation aux affaires extérieures.

De plus en plus présents sur la scène internationale, ils profitent des diverses opportunités qui s'offrent à eux pour partager leurs expériences et rencontrer leurs pairs. Les forums urbains ou de « bonnes pratiques », souvent organisés à échelle régionale par des organisations internationales telles que les Nations Unies ou certaines banques de développement, offrent un terreau fertile à ces échanges, qui aboutissent parfois à des projets de coopération ou de réplication de programmes. Dans certains cas, ils permettent aussi aux gouvernements locaux d'aborder des questions plus délicates ou de partager leurs difficultés, notamment concernant leur relation avec les gouvernements centraux[569]. Non content de tisser

---

[567] Voir sur le sujet : J. PECK, N. THEODORE, « Mobilizing policy », *art. cit.*

[568] Pour une réflexion plus approfondie sur ce concept à partir du cas du Brésil, lire : Carlos R. S. Milani, Maria Clotilde M. Ribeiro, « International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management », *Brazilian Administration Review*, Curitiba, vol. 8, n° 1, art. 2, Jan./Mar 2011, p. 21-36

[569] Terrain au FUM 9 de Kuala Lumpur, 2018.

des liens entre des « pairs » issus de contextes locaux ou nationaux différents, les rencontres régionales peuvent ainsi aboutir à faire émerger des causes et des revendications communes.

D'ailleurs, parallèlement à ces forums de coopération technique, les gouvernements locaux commencent à se rassembler pour faire front commun. Dès le début des années 1980, ils se constituent en réseaux transnationaux. Une Union Internationale des Autorités Locales (IULA, sigle en anglais) existait déjà depuis 1913, mais son impact politique demeurait assez réduit. En 1981, à la suite du vingt-cinquième Congrès de cette union, des groupes régionaux plus dynamiques se forment, qui vont permettre de resserrer les liens entre les gouvernements locaux d'un même sous-continent. Pour l'Amérique latine, c'est la FLACMA *(Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales*) qui est instituée, avec l'objectif de représenter les autorités locales de la région auprès de l'IULA et des organisations internationales en général. Des associations nationales sont également créées dans les pays membres, qui font remonter auprès de l'organisme régional les demandes locales. Ce dispositif pyramidal a l'avantage d'établir des connections plus directes entre les échelons local et international : s'ils représentent la plus petite unité de gouvernance au sein des États, les gouvernements locaux sont nombreux et ils entendent prendre une part plus active aux décisions internationales. En se coalisant, ils espèrent se constituer en voix alternative dans l'arène multilatérale et représenter eux-mêmes leurs intérêts, indépendamment de leurs gouvernements nationaux. En 1992, à l'occasion d'une rencontre à Curitiba, au Brésil, quatre regroupements internationaux d'autorités locales (incluant l'IULA)[570], décident de se réunir au sein d'une même coordination, qu'ils baptisent « G4 ». La création de cette entité va constituer une autre étape importante de la trajectoire d'internationalisation des gouvernements locaux : comme on aura l'occasion de le voir, le G4 va en effet tenir un rôle important dans la suite des évènements.

Dans le même temps, des voix se lèvent sur la scène internationale pour encourager la reconnaissance des gouvernements locaux. Parmi les grands promoteurs de la bonne gouvernance, plusieurs, à l'image de la Banque mondiale, prônent une meilleure répartition des compétences entre les échelons national et local, souvent en faveur de ces derniers[571]. Ils demandent notamment aux gouvernements centraux d'accorder des budgets plus substantiels aux entités décentralisées, encore trop faiblement dotées. Comme on l'a déjà observé, de nouvelles formes de coopération se développent, qui permettent de faire transiter des fonds directement dans les caisses locales, sans nécessairement passer par les organismes nationaux. C'est ce qu'encourage aussi la BID, au Brésil, avec la création du programme HBB, qui permet

---

570 Il s'agit, en plus de l'IULA, de FMCU (la Fédération mondiale des cités unies), Metropolis et l'organisation mondiale des villes capitales. Source : Chronologie détaillée du site de CGLU. Consultée le 09/03/2021 : https://www.uclg.org/fr/centenaire#1991-2003

571 Cf : WB, *Urban Policy and Economic Development*, *op. cit.*

aux municipalités d'accéder à des aides financières additionnelles, pour le renforcement de leurs institutions. En France, la figure juridique de la « coopération décentralisée » apparaît dès le début des années 1990[572] et se diffuse ensuite en Europe : elle permet aux autorités locales et régionales de nouer des relations avec d'autres entités décentralisées à l'étranger. Si les projets concernés par ce type de coopération ne sont souvent que des micro-initiatives, celles-ci permettent du moins de valoriser et de légitimer les activités locales. Les liens qui s'établissent entre les coopérants semblent d'ailleurs plus horizontaux que dans les relations de coopération traditionnelle : le rapport de force Nord/Sud est souvent atténué, dans certains cas il est même renversé[573].

Mais plus encore que ces innovations et formes ponctuelles de reconnaissance, c'est la Conférence de Rio sur l'Environnement et le Développement qui va permettre de cimenter la montée puissance des gouvernements locaux. En amont de la rencontre, ceux-ci sont en effet conviés par les organisateurs à participer[574] à la rédaction d'un de ses textes phare : le fameux *Action 21*. Le chapitre qu'ils contribuent à produire leur est d'ailleurs spécialement dédié ; il s'intitule : « initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 »[575]. Dans ce fragment, les autorités locales – désignées par le terme générique de « collectivités » – sont présentées comme un acteur essentiel des politiques de développement durable. Les autres parties prenantes de l'accord, en particulier les acteurs nationaux et internationaux, sont fortement invités à coopérer avec eux. Au-delà même du contenu de ces recommandations, la seule participation des gouvernements locaux, pris comme groupe d'intérêt, au processus de production d'un texte international du niveau d'*Action 21* constitue une avancée majeure dans l'histoire des Nations Unies. Une première qui va d'ailleurs servir de précédent et ouvrir la voie à une inclusion de plus en plus importante de ces acteurs dans l'arène multilatérale.

Une société civile transnationale de l'urbain, en plein essor

Un second groupe semble émerger sur la scène internationale de l'urbain, à l'aube des années 1990, il s'agit de la société civile transnationale. Constituée d'un ensemble assez hétérogène d'acteurs, individuels ou organisationnels, ayant en commun leur statut non-gouvernemental et leur préoccupation commune (non-lucrative) pour les thématiques urbaines, cette société civile commence à revendiquer une voix sur la scène multilatérale. Des réseaux de

---

[572] Samuel Ripoll [entretien avec], Annik Osmont, Charles Goldblum, « La coopération urbaine comme chantier de recherche, « Habitat III et la coopération urbaine », *Pour mémoire*, N° hors série, Automne 2017, p. 111
[573] Un programme particulièrement réussi à Fortaleza a ainsi attiré l'attention des autorités municipales de la ville de Dunkerque, qui par la suite ont fait appel aux Brésiliens pour tenter de répliquer leur expérience sur le sol français. (Nous aurons l'occasion de présenter ce programme dans al seconde partie de cette section.) Voir : Yves Cabannes, « From community development to housing finance », *art. cit.*
[574] Source : Chronologie détaillée du site de CGLU : https://www.uclg.org/fr/centenaire dernière consultation le 12/08/2022
[575] *Agenda 21*, *op. cit.*, chap 28, p. 406-407

solidarité se tissent par-delà les frontières nationales, entre divers experts, ONG et organisations de base. Dans certains cas, ces acteurs choisissent d'ailleurs de se coaliser au sein d'organisations « parapluie », telles que la HIC. Comme on l'a déjà indiqué, la Coalition Internationale pour l'Habitat (HIC) apparaît dès les années 1970, dans le sillage de la Conférence Habitat I à Vancouver. Elle émerge surtout du « Habitat Forum », la plateforme participative dédiée aux représentants non-gouvernementaux et ouverte parallèlement aux discussions des délégations officielles. Instituée dès le départ dans une logique réticulaire, comme une coalition d'organisations diverses, provenant des quatre coins du globe, la HIC avait surtout pour vocation de fédérer les mouvements sociaux liés aux questions d'habitat et de logement. À un moment où le champ internationalisé de l'urbain demeurait encore à l'état embryonnaire et où les échanges transnationaux étaient encore rares entre les divers mouvements concernés, il s'agissait dans un premier temps de créer du lien entre les membres de la coalition et par la suite, d'étendre et de consolider la mobilisation.

Dès les années 1980, l'organisation fait preuve d'un certain dynamisme, guidée par des personnalités déjà reconnues dans le monde urbain, telles que John Turner ou Yves Cabannes, un chercheur français, aussi praticien des politiques urbaines et activiste, membre de plusieurs mouvements sociaux d'ampleur. Entre autres initiatives, la coalition organise une exposition photographique en 1987 – l'année désignée par l'ONU comme celle des sans-abris – qui lui permet de réunir à Berlin plusieurs représentants d'ONG et surtout d'organisations communautaires de base, ces derniers souvent peu habitués à se déplacer à l'étranger. Un ouvrage est également lancé, à partir d'un large recensement d'expériences communautaires et non-gouvernementales à travers le monde. Il s'intitule : *Building communities*. La coalition se construit de plus en plus comme une force militante, luttant pour la défense et la promotion des droits de l'homme liés au logement, dans les pays du Sud. Son Secrétariat général s'installe à Mexico, en 1987. Présente en 1992, lors du Sommet de Rio, elle fait preuve d'une attitude particulièrement proactive. Co-organisatrice du « Forum d'Urbanisme », qu'elle anime notamment aux côtés du FNRU brésilien, elle participe à la préparation d'un traité *Pour des Villes et des Villages Justes, Démocratiques et Durables*. Cette initiative est un succès, elle devient l'une des productions non-gouvernementales majeures du sommet.

Petit à petit, la HIC se constitue donc comme une interlocutrice essentielle dans le débat urbain international. Elle gagne en influence et parvient à mobiliser un nombre croissant d'acteurs qui, à leur tour, viennent alimenter et renforcer la mobilisation transnationale. Selon Yves Cabannes, celle-ci a véritablement constitué une « matrice »[576] au sein de laquelle les revendications de la société civile urbaine transnationale se sont peu à peu structurées. Or, s'ils

[576] Agnès Deboulet, Yves Cabannes, « Le droit à la ville, une perspective internationale. Entretien avec Yves Cabannes », *Mouvements*, Vol. 2, n° 74, 2013, p. 15

parviennent à faire front commun sur certains sujets, les mouvements sociaux urbains représentent tout de même une force plurielle. Parallèlement au développement de la HIC, d'autres voix se lèvent peu à peu sur la scène internationale qui viennent élargir, préciser ou parfois même remettre en question les revendications de la coalition. Les années 1990 sont en effet marquées par une scission au sein de la société civile urbaine, entre deux types d'entités : les ONG d'un côté et les organisations locales de base (celles qu'on désigne en anglais par l'expression « *grassroots organizations* » ou « *community based organizations* », CBO) de l'autre. La différence entre les deux groupes est simple : les ONG emploient des individus rémunérés ou bénévoles, qui luttent pour une cause dont ils ne retirent eux-mêmes pas de bénéfices directs. Ces individus agissent parfois même à l'étranger, dans des situations qui leur sont géographiquement et socialement distantes. Leurs objectifs sont généralement fixés en amont de leur intervention, ils obéissent à des agendas déterminés. Les organisations de base, en revanche, se forment comme des groupes d'intérêt dont les membres sont généralement ancrés dans une même réalité, qu'ils tentent de changer pour leur propre bénéfice et celui de leurs pairs. Ces organisations, souvent liées à des communautés locales et de voisinage – particulièrement dans le cas des causes urbaines – obéissent à des agendas plus fluctuants. Dans un entretien pour la revue *Mouvements*, Yves Cabannes éclaire la différence fondamentale entre ces deux types d'entités à la lumière de sa propre expérience du terrain :

> « Imaginons un quartier pauvre, sous équipé, menacé d'expulsions et qui tente de s'organiser pour améliorer ses logements. Soudainement, le prix des aliments de base explose, du fait de la spéculation internationale sur les cours, ou d'une crise climatique. Les luttes sur le logement qui mobilisaient les habitants deviennent secondaires car la priorité est aujourd'hui de manger. Et toi [membre d'une ONG] tu es avec ton projet de caisse de logement, de coopérative ou d'amélioration de points d'eau qui vient juste d'obtenir les financements attendus depuis un ou deux ans, et les gens n'en ont en plus rien à faire, à cet instant. »[577]

Pour Cabannes, les deux types d'organisations s'inscrivent donc dans des logiques différentes : de projet, pour les ONG, et de processus, pour les CBO. Additionnellement à cette distinction de nature, des rapports de force peuvent émerger entre les deux types d'organisations. Pensons notamment à la répartition des ressources : traditionnellement, les ONG captent une part plus importante de l'aide au développement que leurs consœurs ; elles peuvent également bénéficier de relations privilégiées avec les donateurs, leur permettant d'accéder au *leadership* des projets, alors même que les CBO sont plus proches des populations et parfois mieux informées sur leur situation. Enfin, en termes politiques, les organisations de base se caractérisent dans la plupart des cas par un plus fort ancrage dans les dynamiques partisanes locales. Celui-ci peut se

---

[577] *Ibid.* p. 18

manifester par des allégeances spécifiques, ou au contraire par une opposition plus ou moins assumée aux forces politiques dominantes, avec souvent une revendication d'autogestion par rapport aux pouvoirs publics en place[578].

Témoignage de cette diversité, des organisations de plus en plus nombreuses émergent aux quatre coins du globe, qui représentent chacune autant de populations ou de luttes différentes. Toutes n'aspirent évidemment pas à s'internationaliser : le manque de moyens, la taille réduite des associations ou l'urgence des situations auxquelles elles font face les empêchent souvent de songer à se développer au-delà de leur territoire d'origine. C'est particulièrement le cas dans les bidonvilles, où des communautés soudées œuvrent, parfois depuis des décennies, pour défendre leurs droits au quotidien et se protéger contre les expulsions. Dès les années 1980, les luttes des habitants de bidonvilles commencent néanmoins à prendre de l'ampleur. Au Brésil, comme on l'a déjà mentionné, des réseaux se forment au niveau local, régional et parfois national, qui permettent de relayer à plus grande échelle les causes des « sans-terre », des sans-abris, ou encore des habitants de quartiers précaires. Ces réseaux, qui regroupent eux-mêmes un certain nombre de petits collectifs et d'associations locales, établissent à leur tour des connexions avec d'autres organisations « parapluie », parfois internationalisées, comme la HIC. La création de partenariats avec des entités plus importantes, et généralement plus influentes, est souvent synonyme d'un gain de légitimité pour les plus petites unités. Le « label » international de leurs partenaires leur permet en effet d'obtenir une forme de reconnaissance qu'elles peuvent peiner à trouver dans leur propre pays.

À Mumbai, en Inde, les habitants de certains bidonvilles sont particulièrement actifs et leur mobilisation va servir de modèle pour nombre d'autres mouvements sociaux. Face aux menaces d'expulsions massives, les associations de voisinage parviennent en effet à faire front commun. Par l'intermédiaire de leaders communautaires charismatiques, elles tissent entre elles des réseaux d'entraide et de solidarité. Sous l'impulsion de Jockin Arputham, figure engagée des luttes de logement, la mobilisation des communautés prend encore de la hauteur, avec la création, dès les années 1970, d'une fédération nationale d'associations de bidonvilles[579]. Des dynamiques similaires naissent peu à peu dans d'autres villes et d'autres pays du Sud, et des échanges transnationaux, voire transcontinentaux permettent parfois aux fédérations de communiquer. Au-delà des frontières nationales et de leurs spécificités locales, les associations d'habitants de bidonvilles semblent partager des valeurs communes d'autonomie et de travail collectif. Elles sont également confrontées à des problématiques similaires, allant de la pauvreté à l'insalubrité, en passant par les violences gouvernementales et les expulsions. En 1996, plusieurs de ces organisations se rencontrent à Cape Town, en Afrique du Sud, et décident de

578 Nous nous basons ici sur nos propres observations de terrain, notamment à Cali en 2018 et à Fortaleza en 2019.
579 Jockin Arputham, figure de la militance dans les bidonvilles indiens, fonde notamment la National Slum Dwellers Federation (NSDF) dans les années 1970.

s’allier. En résulte la création de la ligue SDI – sigle en anglais pour *Slum* (parfois « shack ») *Dwellers International* – encore très active au moment de la parution de ce travail. Ce vaste réseau militant rassemble sous sa coupe des fédérations issues de divers pays africains, asiatiques et plus tard, latino-américains, celles-ci regroupant elles-mêmes plusieurs communautés locales et organisations de base. Par rapport à la HIC, SDI incarne évidemment une posture plus affirmée, avec une ligne politique précise et certes moins consensuelle. Il faut dire aussi que cette organisation se compose uniquement de CBO : elle milite pour une cause spécifique, avec un plaidoyer centré sur les bidonvilles. Chaque organisation nouvelle qui apparaît se caractérise ainsi par des principes et des méthodologies qui lui sont propres. Si toutes se retrouvent dans les causes générales du droit au logement ou du droit à la ville, chacune est animée par des revendications spécifiques plus précises : la fin des expulsions, l’insertion professionnelle des individus, le sort d’une minorité etc. En formant de plus petites coalitions, certaines de ces organisations parviennent parfois à se hisser dans l’arène multilatérale aux côtés du HIC, faisant retentir autant de voix et de revendications nouvelles. Car en réalité, si les organisations « parapluie » permettent de garantir à l’ensemble une certaine unité, les divisions politiques sont nombreuses entre les divers mouvements. Même en leur sein, des débats peuvent surgir, qui entrainent des ruptures ou des séparatismes. Par exemple, en 2003, une branche « dissidente » du HIC – menée par son Secrétaire Général – quitte la coalition pour créer un réseau qui se veut plus proche des « sans-voix » et des organisations de base : l’Alliance internationale des habitants (AIH). Malgré ces divisions internes et un débat constant autour de la question de la représentativité des habitants de bidonvilles, la société civile urbaine ne cesse de s’étendre et de se consolider entre les années 1980 et 2000. Elle se constitue peu à peu comme une force alternative et revendique une place de plus en plus importante dans la prise de décision multilatérale. Elle semble d’ailleurs confortée dans cette volonté par certaines organisations internationales[580], qui encouragent sa progression et sa participation.

Les organisations internationales se montrent favorables à l’inclusion des nouveaux acteurs

C’est particulièrement le cas de l’UNCHS, qui voit très tôt dans la société civile urbaine montante une alliée de choix. Assez faible politiquement et surtout peu dotée en matière de ressources, cette organisation doit constamment s’appuyer sur des partenariats stratégiques pour mener à bien son mandat. Les mouvements sociaux transnationaux qui se structurent de manière pyramidale représentent donc une aubaine pour elle : en établissant des partenariats avec des organismes internationalisés facilement identifiables, elle peut, comme par capillarité, se rapprocher des communautés locales, souvent plus difficiles d’accès. La coopération semble

[580] Pour un éclairage plus généraliste sur le rapprochement entre les organisations internationales et la société civile à cette période, nous renverrons à l’ouvrage : Jonas Tallberg, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito, Christer Jönsson, *The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013

d'autant plus rentable que certaines communautés et CBO ont déjà commencé à développer des outils et des méthodologies efficaces et fonctionnelles. Dans certaines branches locales de SDI, par exemple, ce sont les femmes qui prennent en main le travail communautaire. Habituées à gérer seules les affaires du foyer, elles mettent leurs capacités de gestion et de comptabilité au service de leur quartier et créent des caisses communautaires. La collecte régulière de petites sommes auprès des habitants permet de constituer une épargne, grâce à laquelle sont ensuite réalisés des projets communs, ou les œuvres d'amélioration nécessaires chez l'un ou l'autre des habitants. Le partage d'intérêts favorise en outre le resserrement des liens entre les membres de la communauté, celle-ci n'en devenant que plus puissante. D'autres organisations de base se spécialisent dans la collecte de données et la cartographie de leurs quartiers – souvent « oubliés » par les recensements officiels. En réalisant des enquêtes quantitatives (parfois aussi qualitatives), elles entendent développer une meilleure connaissance de leur territoire et permettre d'informer des projets urbanistiques à venir. Les formes de mobilisation varient donc d'une organisation à l'autre, mais ont généralement en commun le fait de promouvoir des projets autonomes et *low-cost.* Pour l'UNCHS, ce type d'initiative représente évidemment l'opportunité de pouvoir tisser des liens avec des organisations déjà constituées, sans avoir à débourser de sommes importantes. Sa coopération avec les ONG et les CBO va d'ailleurs augmenter de manière significative au début des années 1990[581].

Au niveau politique, la reconnaissance du rôle de ces organisations va également s'accentuer au cours de la décennie. Bras inter-gouvernemental de l'UNCHS, la Commission pour les Établissements Humains (CEH), va adopter une série de résolutions, en vue d'encourager la mobilisation de la société civile autour de la thématique des bidonvilles et de renforcer la « Stratégie globale pour le logement jusqu'à l'année 2000 », lancée par l'Assemblée générale Nations Unies un peu plus tôt. Une première résolution[582] importante paraît dès 1989 : elle a pour finalité de réaffirmer l'importance des acteurs non-gouvernementaux dans la recherche de solution aux problèmes des établissements humains. Cette résolution enjoint notamment les ONG, CBO, coalitions nationales de logement et même le secteur privé à un effort plus poussé de coordination et d'intégration de leurs activités respectives. Elle invite également l'Assemblée générale à s'emparer de ces questions et à reconnaître à son tour le potentiel des acteurs non-gouvernementaux en matière urbaine. En 1991, une autre résolution est adoptée à travers laquelle la CEH encourage les coalitions locales

581 Il s'agit d'ailleurs d'un movement assez généralisé parmi les organisations internationales. Sur ce sujet voir : *Ibid.* et Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 147. Pour des données plus précises sur le cas d'ONU-Habitat, consulter : UNCHS, *Implementation of the global strategy for shelter to the year 2000. Report of the Executive Director,* Nairobi, HS/C/14/3, 14 December 1992.
582 HS/C/RES/12/14 « Roles, responsibilities and capabilities of governmental and non-governmental sectors in the field of human settlements »

et nationales de bidonvilles à se rassembler en coalitions régionales[583]. Elle appelle celles-ci à œuvrer, avec l'aide du HIC, pour l'institution d'un dialogue entre les diverses parties prenantes (secteur privé, public, société civile) au niveau régional, en vue d'un renforcement des échanges. La CEH propose d'ailleurs elle-même la tenue d'une réunion internationale destinée à approfondir la réflexion sur la coopération entre gouvernements et organisations non-gouvernementales dans le domaine urbain. Elle confie l'organisation de cet évènement à son bras exécutif, l'UNCHS[584]. La rencontre a lieu dès l'année suivante, en novembre 1992, à La Haye, aux Pays Bas ; elle s'intitule : « Coopération gouvernementale-non-gouvernementale dans les établissements humains ». Bien sûr, il ne s'agit pas d'un évènement majeur ni de très haut niveau, comparé à des sommets internationaux de plus grande ampleur. Un tel événement marque toutefois une forme importante de reconnaissance pour la société civile urbaine montante. Ajouté aux autres initiatives de la CEH, il contribue à renforcer la légitimité des ONG et CBO dans le champ de la recherche de solutions aux problèmes des bidonvilles.

En réalité, cette participation croissante des individus et organisations non-gouvernementales à la vie politique internationale n'est pas seulement caractéristique des thématiques urbaines. La montée en puissance de la société civile dans les relations internationales découle en effet de bouleversements sociaux plus larges, en partie liés au contexte historique[585]. Dans la perspective de notre étude, ces évolutions coïncident assez justement avec l'avènement du paradigme du développement durable. Rappelons qu'à l'origine, celui-ci avait été introduit et porté par des acteurs non-gouvernementaux : des experts et scientifiques détachés des intérêts nationaux (du moins en théorie). Si par la suite, ce nouveau paradigme a surtout été promu par les États et organisations internationales, son adoption semble avoir généré, entre autres effets collatéraux, un véritable appel d'air pour les acteurs non-étatiques. Le Sommet de Rio, l'un des premiers grands lieux de la mobilisation civile transnationale, en est la preuve : le forum global des ONG, organisé en parallèle des discussions inter-gouvernementales a réuni un nombre « sans-précédent »[586] d'individus, de mouvements sociaux et d'acteurs non-gouvernementaux.

Au tournant des années 1990, le champ international du développement attire donc à lui de nouveaux acteurs, qui viennent remettre en cause le monopole des protagonistes traditionnels de l'action multilatérale. Dans un système encore régi par un ordre strictement *inter-national*, les États restent évidemment les principaux maîtres à bord : la production de normes et de traités

[583] HS/C/RES/13/9
[584] HS/C/RES/13/16
[585] Voir : J. Tallberg, T. Sommerer, T. Squatrito, C. Jönsson, *The Opening Up of International Organizations*, *op. cit.* et G. Devin, *Les organisations internationales*, *op. cit.*
[586] Nous reprenons une expression employée sur le site des Nations Unies. Voir l'article : « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, du 3 au 14 juin 1992, Rio de Janeiro », consulté le 09/03/2021. https://www.un.org/fr/conferences/environment/rio1992.

internationaux demeure leur pré carré. Malgré tout, une fenêtre d'opportunité s'est ouverte avec l'avènement du « développement durable », qui a permis l'affirmation de forces politiques nouvelles – mouvements sociaux, communautés scientifiques etc. – qui exigent elles aussi d'avoir voix au chapitre. Les phénomènes que nous venons de décrire dans la démonstration, à savoir, les trajectoires ascendantes des gouvernements locaux et de la société civile urbaine, sont assez emblématiques de ces dynamiques nouvelles. Et si le débat sur l'urbain commence à montrer des signes d'ouverture et de diversification, il à la fois est le reflet et le moteur de transformations plus profondes, au niveau de la structure du multilatéralisme.

ii) Habitat II : une conférence internationale placée sous le signe de l'inclusion

Ce mouvement d'inclusion d'acteurs, autres que les traditionnels représentants étatiques, aux discussions internationales sur l'urbain ne va faire que s'accentuer au fil des années 1990. Vingt ans après la tenue d'Habitat I, une seconde Conférence Internationale sur les Établissements Humains est sur le point d'avoir lieu, qui va cristalliser un nouveau moment de convergence entre l'ensemble des parties prenantes du débat sur l'urbain. De même que pour la première édition, une filiation s'établit entre la rencontre Habitat II à venir et le Sommet de la Terre – non plus de Stockholm mais cette fois de Rio de Janeiro. C'est en effet à l'occasion de ce dernier évènement qu'est annoncée la tenue future de la conférence sur les Établissements Humains. Celle-ci est prévue pour le mois de juin 1996 et devra avoir lieu à Istanbul, en Turquie. L'UNCHS est bien sûr désigné comme le secrétariat responsable de sa préparation, même si les modalités d'organisation sont définies en amont par l'Assemblée Générale, dans la résolution 47/180[587].

Cette dernière place dès le départ la conférence d'Habitat II sous le signe du développement durable. Elle précise en effet que les discussions sur l'habitat devront être abordées « dans le contexte » du nouveau paradigme dominant sur la scène internationale. Ces discussions devront par ailleurs conduire à la production de deux types de documents, très fortement inspirés des principales contributions du Sommet de Rio, à savoir, une déclaration de principes et d'engagement et un « plan d'action » pour les établissements humains. *Action 21,* le fameux agenda adopté en 1992, est d'ailleurs explicitement mentionné dans la résolution 47/180 : non contents de faire émerger leur propre agenda, les participants à la Conférence Habitat II auront aussi pour mission de réfléchir à des pistes de mise en œuvre des objectifs de développement durables, définis en 1992. Concernant les modalités de participation, enfin, l'Assemblée Générale propose d'intégrer les organisations non-gouvernementales au

[587] A/RES/47/180

déroulement et à la préparation de la conférence. Encore une fois, elle se réfère explicitement au modèle du Sommet de Rio, en invitant les organisateurs d'Habitat II à s'inspirer des normes et procédures en vigueur en 1992.

Si les emprunts au modèle de cette conférence sont si nombreux, c'est que celle-ci est apparue comme un succès en termes de résultats et de participation ; succès que les Nations Unies espèrent renouveler à Istanbul. La popularité du Forum des ONG à Rio semble en tout cas avoir décidé cette organisation à vouloir garantir la participation des acteurs non-gouvernementaux comme élément prioritaire et définitoire de la future conférence Habitat II. L'ordre traditionnel n'est pas complètement bouleversé puisque les représentants de la société civile ne bénéficient pas d'une accréditation complète, équivalente à celle des États. Ils sont toutefois autorisés à animer des discussions et à prendre part à des évènements de premier plan, inscrits au programme. Même restreinte, cette participation leur garantit de pouvoir resserrer les liens entre eux, se faire connaître du grand public et à terme, peut-être, porter auprès des décideurs gouvernementaux présents certaines de leurs revendications majeures.

Les gouvernements locaux coalisés vont eux aussi gagner en légitimité grâce à Habitat II, mais leur reconnaissance sera plus tardive. La question de la participation de ces acteurs commence à être abordée lors de la première rencontre préparatoire (PrepCom), à Genève en 1994. À cette occasion, un statut de « *participant delegate* » est accordé aux représentants de gouvernements locaux ou de leurs associations, dont le nombre maximal d'accréditations est d'abord fixé à trente[588]. Un peu plus tard au cours de la même année, l'Assemblée générale se prononce à son tour en faveur de l'intégration de ces acteurs. Dans la résolution 49/109[589], au paragraphe 16, elle appelle les États à encourager une large participation des autorités locales aux travaux préparatoires d'Habitat II. Lors de sa deuxième session en 1995 (avril-mai), le Comité préparatoire de la conférence s'empare de cette recommandation et réfléchit aux moyens de l'approfondir. Il demande à l'Assemblée générale d'autoriser une « modalité spéciale » pour permettre aux autorités locales de prendre part aux discussions pendant la conférence. Ce comité va plus loin encore en proposant lui-même d'ajouter aux règles de procédure une règle 61, formulée comme suit :

> « *Representatives of local authorities, designated by accredited international associations of local authorities in consultation with national associations of local authorities, invited to the Conference may participate, without the right to vote, in the deliberations of the Conference, its Main Committees and, as appropriate, any other committee or working group, on questions within the scope of their activities. Every*

[588] Source : UNCHS, « Milestones in the Evolution of Partnerships in Human Settlements Development (1976 - 1996) », Habitat Debate, *Partnerships,* Vol. 3, n° 1, 1997
[589] A/RES/49/109

> *effort shall be made to make the representation of local authorities balanced in terms of region, size and type of local authorities.* » (2nd Preparatory Committee, Dec. II/4, rule 61) [590]

Cette nouvelle modalité d'accréditation est adoptée la même année par l'Assemblée générale, qui valide l'ensemble du règlement dans sa résolution 50/100. En vertu du paragraphe rapporté ci-dessus, les autorités locales acquièrent des droits de participation assez significatifs pendant la conférence. Si elles n'accèdent pas au droit de vote, elles peuvent assez librement prendre part aux délibérations dans l'ensemble des rencontres de la conférence. Leur accréditation particulière les place au-dessus des ONG et acteurs non-gouvernementaux, qui, d'après la règle 62, ne peuvent intervenir oralement que sur invitation du président de séance. Autre élément important, les autorités locales participantes doivent être désignées par les « associations internationales d'autorités locales accréditées », une condition qui vient légitimer lesdites associations et démontrer le rôle essentiel de ces coalitions transnationales dans l'internationalisation des gouvernements locaux. À bien des égards, l'ajout de la règle 61 va donc constituer une étape importante dans la trajectoire de ce groupe. La modification du règlement en faveur de l'inclusion des autorités locales n'est pas un geste anodin : dans un système aussi normé et hiérarchisé que le système onusien, il s'agit bel et bien d'une décision politique. Le Secrétaire général des Nations Unies de l'époque, Boutros Boutros Ghali, le souligne lui-même dans une déclaration réalisée en 1996 devant les autorités locales :

> « Cette modification du règlement (…) ne doit pas être entendue seulement comme une brève altération des procédures des Nations Unies, mais bien comme l'institutionnalisation d'une relation de coopération entre les autorités locales et les Nations Unies pour les années à venir. »[591]

L'accréditation des gouvernements locaux à Habitat II s'inscrit donc dans une volonté plus générale d'intégration, manifestée par les Nations Unies vis-à-vis de ces acteurs.

Fortes de cette reconnaissance inédite et annonciatrice d'une participation accrue au sein des instances onusiennes, les autorités locales commencent à préparer la Conférence Habitat II. Afin de faciliter leur représentation et leur implication dans le processus préparatoire, elles se réunissent sous la coordination d'un G4 élargi – le « G4+ » [592] – et constitué en « Local Authorities Habitat II Steering Committee ». Celui-ci décide de profiter de l'occasion offerte par Habitat II pour renforcer encore la mobilisation internationale des gouvernements locaux.

---

[590] UNCHS, « Milestones in the Evolution of Partnerships », *art. cit.*

[591] Boutros Boutros Ghali (1996) cité par : Andrea Connell, « The World Assembly of Local Authorities », *Habitat Debate*, Vol 2, n° 3/4, Sept-Dec 1996, p. 17

[592] Equivalent au G4, avec l'annexion de nouvelles associations. Voir à ce sujet la chronologie déjà mentionnée disponible sur le site de CGLU.

C'est ainsi que naît l'Assemblée Mondiale des Villes et Autorités locales (WACLA, sigle en anglais), une rencontre historique qui a lieu à Istanbul, à la veille de la Conférence Habitat II[593]. Près de 500 gouvernements locaux viennent y assister, issus de 95 États différents. Plus encore que la Conférence Habitat II en elle-même, cette rencontre va marquer un moment fondateur dans la trajectoire d'internationalisation de ces acteurs[594]. Au terme de deux jours d'échanges et de réflexion, l'Assemblée produit une déclaration finale, dans laquelle elle émet un certain nombre d'engagements et de souhaits. Elle propose notamment d'instituer un organe unifié voué à représenter les intérêts de l'ensemble de ses membres, en particulier auprès des organisations internationales. Cette proposition donnera lieu par la suite à la création de la CAMVAL : la Coordination des Associations Mondiales des Villes et Autorités Locales. Elle demande également que la CEH voie sa composition ouverte à des représentants de gouvernements locaux. Les Nations Unies n'accèderont pas à une telle requête, mais la CEH permettra néanmoins la création de l'UNACLA en 1999[595], un organe consultatif du système onusien voué à institutionnaliser le dialogue avec les autorités locales.

iii) Un bilan en demi-teinte pour les bidonvilles

Après quatre ans de préparation, ponctués par trois grandes PrepCom à Genève, Nairobi et New York, et encore deux journées consacrées aux derniers ajustements (les 1er et 2 juin), la Conférence Habitat II est officiellement ouverte le 3 juin 1996. Des représentants de plus de 170 États se réunissent à Istanbul pour assister aux débats, aux côtés d'un grand nombre de délégués d'organisations internationales, d'autorités locales, de leaders communautaires et d'activistes de la société civile. La conférence formelle se structure en trois temps forts, à savoir : une plénière (avec des débats de haut niveau) et deux grandes commissions. La première commission est principalement consacrée aux acteurs étatiques, chargés de négocier la déclaration d'engagements. Les représentants de gouvernements locaux ou d'ONG n'y participent et interviennent que sur invitation. La seconde, en revanche, est ouverte à l'ensemble des participants accrédités et vouée justement à approfondir le dialogue entre les diverses parties prenantes. Baptisée « *Partners' committee* », cette dernière constitue une des grandes nouveautés introduites par Habitat II : pour la première fois, les ONG, CBO et autres secteurs de la société civile peuvent en effet s'exprimer et faire part de leurs revendications et engagements au même titre que les représentants étatiques. Leurs interventions seront

[593] La WACLA se déroule les 30 et 31 mai 1996, et les premières rencontres de la conférence ont lieu dès le 1er juin.
[594] Anders Wijkman, « UNDP: Inter-Agency Cooperation and Follow-up to Habitat II », *Habitat Debate*, Vol. 3, n° 1 "Partnerships", 1997
[595] HS/C/RES/17/18

consignées et rapportées dans le rapport officiel de la Conférence[596]. En parallèle de ces grandes rencontres, de nombreux évènements publics ont également lieu sur le site de la conférence : ateliers, *workshops* ou expositions. D'autres sont organisés de manière plus spontanée : certains se déroulent même dans les rues d'Istanbul. Yves Cabannes se souvient notamment d'une importante mobilisation des mouvements sociaux (incluant la HIC) sur le pont Galata, pour défendre le droit au logement[597], une question qui a d'ailleurs fait l'objet d'épineux débats au cours de la rencontre et même en amont.

En vertu des recommandations de l'Assemblée générale de l'ONU, exprimées dans sa résolution de 1992, les discussions d'Habitat II devaient s'articuler autour de deux grandes thématiques : « un logement convenable pour tous » et « des établissements humains viables dans un monde en pleine urbanisation ». Or, dès la phase préparatoire, le premier axe a fait surgir la question de la reconnaissance d'un droit au logement. Celle-ci a été longuement débattue durant la troisième PrepCom, à New York. Un groupe de travail avait même été constitué spécifiquement autour de cette interrogation : présidé par l'ambassadrice brésilienne[598] Marcela Nicodemus, il devait permettre de clarifier la définition du concept. L'opposition de certains États, peu enclins à voir consacrés de nouveaux droits (synonymes pour eux de nouvelles obligations) avait toutefois fait barrière à l'émergence d'un consensus[599]. À l'inverse, des États comme le Brésil ou encore Cuba ont fait partie – bien sûr, avec les mouvements sociaux – des plus ardents défenseurs du droit au logement. Durant la conférence et à l'occasion de la dernière réunion plénière, Fidel Castro a lui-même réalisé une retentissante intervention à ce sujet. À l'issue de ces débats, le droit au logement a pu être inscrit dans le document final de la conférence, aux côtés du concept de sécurité juridique d'occupation[600]. Ce texte, intitulé en français « Programme pour l'Habitat » ou « Déclaration d'Istanbul sur les Établissements Humains » et plus couramment désigné par l'expression « *Habitat Agenda* », constitue la principale contribution de la Conférence à la normativité internationale concernant les questions urbaines. Il est composé de quatre grandes sections : un préambule, des « buts et principes », une déclaration d'engagements et enfin un plan d'action mondial pour la mise en œuvre. Il s'étale sur un peu plus d'une centaine de pages. Approuvé par l'ensemble des États

---

[596] United Nations Conference on Human Settlements (UNCHS), *Istanbul Declaration on Human Settlements and the Habitat Agenda*, Report of the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II), Istanbul, 3-14 June 1996, A/CONF.165/14, 7 August 1996
[597] Agnès Deboulet, Yves Cabannes, « Le droit à la ville », *art. cit.*
[598] La nomination d'une représentante brésilienne à la tête de cette commission thématique ne doit pas nous étonner : dans ce pays, le droit au logement faisait déjà partie des droits fondamentaux reconnus par la Constitution brésilienne. Voir partie 1 chapitre 2, A de ce travail.
[599] Sources : Edward Torgbor, « Consensus achieved on Housing rights", *Habitat Debate*, sept/dec 1996, p. 11. Voir aussi : Communiqué de presse "HAB/117", daté du 30 mai 1996, consulté sur le site des Nations Unies le 09/03/2021. https://www.un.org/press/fr/1996/19960530.HAB117.html
[600] UNCHS, *Istanbul Declaration*, *op. cit.*, Chapitre III, A-39 p. 22

participants, puis par l'Assemblée Générale des Nations Unies[601], il marque une avancée significative dans le débat internationalisé sur les thématiques urbaines. Contrairement à la première édition de la Conférence Habitat, les discussions aboutissent cette fois à une prise d'engagements de la part des participants. Concernant la mise en œuvre des principes contenus dans la Déclaration, des mesures de suivi sont envisagées dans sa dernière section. Si l'accord demeure non-contraignant pour les parties prenantes, des échéances sont fixées pour évaluer leur avancement et contrôler l'application et le respect des engagements contractés. Plusieurs questions demeurent toutefois en suspens dans la déclaration, qui apparaît sur certains points comme un accord assez mou. Certaines décisions sont remises entre les mains de l'Assemblée générale, dont on attend tout particulièrement qu'elle revoie le statut et les compétences de l'UNCHS et de la CEH. Cette question était d'ailleurs pendante dès avant l'ouverture officielle d'Habitat II : la réforme (ou disparition) des deux organes liés aux établissements humains inquiétait particulièrement les États africains, désireux que leur continent demeure le fief d'une antenne onusienne[602].

Concernant la thématique au cœur de ce travail, à savoir celle des bidonvilles, le Programme pour l'habitat en lui-même ne semble pas apporter de changement majeur. De la même manière qu'à Habitat I, les grands enjeux urbains identifiés par les rédacteurs sont pensés à l'échelle très large et imprécise des « établissements humains ». Les termes de « bidonvilles », « taudis », « établissements informels » ou « quartiers précaires » sont totalement absents du texte et ils semblent même avoir été volontairement évités, remplacés par des formulations plus vagues et généralistes telles que « ceux qui vivent dans la pauvreté » ou « les sans-abri ». En somme, la question des bidonvilles n'est jamais abordée comme telle, ce qui questionne la portée de cet Agenda pour l'habitat, à une époque où plus de 40%[603] de la population urbaine des pays en développement vit dans ce type d'espace. Tout au plus, est-il fait mention des expulsions forcées dans un paragraphe du chapitre III. Celles-ci y sont globalement réprouvées, mais condamnées seulement lorsqu'elles sont « contraires à loi », une précision encore une fois assez vague, qui laisse la porte ouverte à de possibles abus. Ainsi, le document final de la conférence ne comporte-t-il pas, en termes de contenu, d'avancée politique ou normative majeure concernant notre objet d'étude. À bien des égards, les apports indirects d'Habitat II semblent avoir eu plus d'impact sur la manière d'aborder les bidonvilles que la déclaration finale en elle-même.

---

[601] A/RES/51/177
[602] Entretien avec Maryse Gautier. Entretiens informels divers.
[603] Nous nous basons ici sur des données présentées ultérieurement à la date de la conférence. Cf : « Total, urban and estimated slum population by major region, 2001 », UN-habitat, *The challenge of slums : global report on human settlements*, London, Earthscan, 2003, p. 14

Pour reprendre une métaphore de Siméant, la conférence a en effet joué le rôle d'un « nœud »[604] dans le champ internationalisé de l'urbain, à un moment où celui-ci accusait le coup d'importantes transformations et recompositions. La convergence à Istanbul d'un aussi grand nombre d'acteurs a en effet permis de resserrer les liens entre un certain nombre d'experts de l'urbain, d'ONG, de leaders communautaires, ou encore de fonctionnaires municipaux et internationaux. En rassemblant dans un même lieu et dans les mêmes arènes de discussion tous ces individus et organisations, spécialisés sur des aspects divers, mais globalement concernés par la même grande thématique, Habitat II a pu leur permettre d'approfondir leurs échanges et peut-être de se lier davantage, au travers de nouveaux réseaux d'amitié ou de promesses de coopération future. D'après plusieurs de nos enquêtés[605], présents lors de cet évènement, la Conférence Habitat a véritablement permis à ces acteurs (principalement les acteurs non-étatiques) de prendre conscience de leur communauté d'intérêts, au-delà des frontières nationales ou régionales.

Pour les États participants, confrontés, parfois de manière inédite à la force des revendications des mouvements sociaux ou de certains de leurs congénères les plus engagés, cette rencontre a également joué un rôle important de sensibilisation. Il faut souligner aussi que dans le cadre du processus préparatoire, les États ont dû produire individuellement, puis par région, des rapports assez complets sur leur propre situation, vis-à-vis des questions d'habitat et de développement durable. Nous avons consulté les rapports de la Colombie et du Brésil, les pays de nos cas d'étude, pour nous faire une idée du degré d'exigence demandé dans ces travaux[606]. Tous deux nous ont paru particulièrement détaillés et informés sur les politiques nationales existantes dans les deux pays, mais aussi sur les horizons d'attente en matière de développement urbain durable. Les deux documents semblaient s'adosser à un important travail de recherche et de synthèse, ainsi que sur des consultations nombreuses, auprès d'institutions gouvernementales mais aussi académiques. Dans le cas du Brésil en particulier, des séminaires avaient été organisés dans de nombreuses villes ainsi qu'au niveau national, en amont d'Habitat II. Ces divers évènements avaient été pensés dans le but de générer un dialogue large et inclusif[607], qui devait rétrospectivement venir alimenter le rapport national. C'était là la finalité poursuivie par les Nations Unies, derrière la demande de préparation des rapports nationaux. Bien sûr, on n'imagine pas que ces processus consultatifs aient pu révolutionner la posture des gouvernements nationaux vis-à-vis des thématiques urbaines, ni d'ailleurs que des consultations populaires aient systématiquement eu lieu. L'initiative a toutefois le mérite d'avoir induit, chez

[604] Voir : Johanna Siméant, « Localiser le terrain de l'international », *Politix*, Vol. 4, n° 100, 2012, p. 129-147
[605] Entretien avec Maryse Gautier. Entretiens informels divers
[606] Voir les documents : Republica de Colombia, *Colombia en Habitat II: cumbre mundial urbana*, Bogota, Junio 2966 ; Federative Republic of Brazil, *Brazilian national report: second united conference on human settlements, Habitat II*, Brasilia, February 1996
[607] Voir les annexes du rapport brésilien : *Ibid.*

les plus de 170 participants étatiques, un effort de réflexivité sur leur propre pratique des politiques urbaines. Dans le cas des « meilleurs élèves » (catégorie dans laquelle on semble pouvoir inscrire le Brésil) elle a bel et bien favorisé l'ouverture ou l'approfondissement d'un dialogue entre institutions gouvernementales et entités non-gouvernementales.

De même que les consultations préalables à la Conférence ont pu tendre vers une « démocratisation » du débat urbain au niveau national, les procédures et formes novatrices de discussion introduites au sein des débats de celle-ci (incluant ceux de la phase préparatoire) ont également ouvert la voie à une gouvernance multilatérale plus inclusive sur les questions d'habitat. Comme on a pu le démontrer en retraçant les trajectoires montantes de deux groupes d'acteurs non-étatiques, jusque-là exclus des processus internationalisés de production normative, Habitat II a réellement été le catalyseur qui a facilité l'affirmation des gouvernements locaux et mouvements sociaux urbains sur la scène multilatérale. Lors de la rencontre et durant sa phase préparatoire, les deux coalitions d'acteurs ont bénéficié d'une reconnaissance sans précédent, qui leur a permis de se consolider. Les autorités locales ont même été désignées comme les « plus proches partenaires » des États, dans le processus de mise en œuvre des objectifs et programmes de l'Agenda pour l'Habitat.

En résumé, si la rencontre d'Istanbul ne semble pas avoir eu vocation à transformer la manière de concevoir et d'appréhender la question des bidonvilles, elle a tout de même eu un impact indirect assez notoire sur notre objet d'étude. En instaurant un débat international plus large et diversifié et en légitimant des acteurs plus proches des réalités locales et des bidonvilles, elle a ouvert la voie à des transformations au niveau des configurations d'acteurs admis à prendre part aux processus de décision liés à la gouvernance urbaine. Sans entrer trop profondément dans le débat sur le fond de la question du traitement de ces espaces – autrement dit le « comment » intervenir – Habitat II a donc tout de même contribué à donner plus de poids politique à des parties prenantes elles-mêmes engagées sur cette question, et souvent plus représentatives des intérêts des populations.

b) Analyse d'un programme modèle : le cas des mutirões de Fortaleza.

Un autre type d'évènement a d'ailleurs eu lieu durant la conférence, qui a pu participer de cette valorisation des acteurs locaux dans la recherche de solutions aux problèmes des établissements humains, il s'agit du prix des meilleures pratiques. Préalablement à Habitat II, un certain nombre d'initiatives locales relatives à la thématique de l'habitat avaient été soumises à l'examen d'un jury de spécialistes du *Best Practices and Leadership Programme* (BLP). Créé par les Nations Unies comme un institut virtuel de compilation de bonnes pratiques, le BLP s'était vu attribuer un espace dans les locaux de la conférence pour réaliser une exposition des

meilleurs projets. Une cérémonie de remise des prix avait également été intégrée à la programmation pour annoncer le classement de ces initiatives et présenter plus amplement les vainqueurs. L'intérêt de cette cérémonie était avant tout de permettre aux acteurs à l'origine des projets de se faire connaître (ou plutôt reconnaître) et de partager leurs expériences. L'objectif semble avoir été atteint et notre recherche en est le témoin : les résultats de cette épreuve ont en partie influencé le choix d'un de nos cas d'étude.

Sur les dix finalistes, six provenaient de pays du Sud, incluant les deux[608] gagnants, argentin et brésilien ; c'est bien entendu sur ce dernier que nous allons nous arrêter plus longuement. Intitulée « Conseil d'intégration dans le processus de réhabilitation des Favelas » l'initiative était représentée durant la cérémonie par le français Yves Cabannes et le maire brésilien de la commune de Rondon, en périphérie de Fortaleza. Fruit de la coopération assez heureuse d'une organisation externe, réceptrice d'aide internationale au développement, avec des autorités et des communautés locales, elle se présentait comme un programme multipartenaire, d'ailleurs assez illustratif des idéaux de gouvernance propagés par les Nations Unies à cette période. En creusant un peu loin dans l'analyse de ce programme « modèle » – aidée dans cette perspective par les données récoltées lors de notre terrain à Fortaleza – nous montrerons toutefois que la réalité des pratiques et des résultats à l'échelle locale n'a pas toujours été à la hauteur de l'image idéalisée qui a pu en être diffusée à partir de la remise du prix. Le détour par l'étude de cas nous permettra une nouvelle fois d'introduire un propos critique sur les approches internationales d'alors. En l'occurrence, l'analyse sociologique des programmes mis en œuvre à Fortaleza nous amènera à questionner la pertinence de la stratégie onusienne de valorisation et d'étiquetage des « bonnes pratiques ».

i) Initiatives communautaires et projets multipartenaires : des solutions de logement à Fortaleza

Le processus de réhabilitation des favelas de Fortaleza dont il est question ici tire ses origines du programme fédéral *Mutirão*, initié en 1987 au Brésil et mis en œuvre au niveau local et régional par les COHAB. Il découle aussi de l'intervention d'une ONG externe, réceptrice et exécutrice d'une partie de la coopération franco-brésilienne destinée aux projets urbains : le GRET. Cette organisation s'intéresse à la situation de Fortaleza dès l'année 1986, car la ville est gouvernée par un parti progressiste (le PT) et une maire issue des milieux militants (Maria Luíza Fontenele). Pour Yves Cabannes, coordinateur de l'antenne brésilienne de l'organisation, ce contexte politique est essentiel, en ce qu'il garantit un terrain favorable au

[608] Deux premiers prix ont été décernés, car la cérémonie était sponsorisée par deux municipalités : la mairie de Tokyo, et celle de Dubaï.

renforcement des mouvements sociaux[609]. Le GRET s'installe donc à Fortaleza et commence à développer des activités dans deux domaines. D'un côté, il se lie avec les mouvements sociaux urbains existants et tente d'œuvrer à leur consolidation. Il travaille en particulier avec l'UCGF (Union des communautés de la Grande Fortaleza) et la FBFF (Fédération de Quartiers et Favelas de Fortaleza), toutes deux issues de la même branche (une association inter-quartiers créée en 1977) et différenciées principalement par leur degré de politisation[610]. Avec ces réseaux et les associations plus petites qui les composent, le GRET se lance dans un projet exploratoire, de nature pédagogique : la fondation d'une école de leaders sociaux. Celle-ci a pour objectif de former aux aspects techniques de la planification urbaine les membres (et en particulier les figures de proue) des divers mouvements. La finalité d'une telle entreprise est de permettre à ces mouvements de renforcer à la fois leur plaidoyer auprès des autorités publiques et leurs capacités concrètes d'intervention ou de recours. Le premier module de formation débute en 1988 ; il s'adresse à un groupe de dix leaders-étudiants.

Parallèlement à ces activités de formation et de renforcement des mouvements sociaux, le GRET, toujours en lien avec les associations de base, engage aussi des pourparlers avec les autorités municipales pour obtenir leur collaboration dans un projet ciblé sur les bidonvilles. Ces discussions aboutissent, dès 1987, au lancement d'un programme baptisé « Mutirão 50 » et voué à bénéficier à cinquante familles du bidonville de Rondon, en périphérie de Fortaleza. L'initiative s'inscrit dans le prolongement des activités de *mutirão,* menées à cette époque par les COHAB régionales, dans le cadre des directives fédérales. Pour les cinquante familles ciblées, elle implique de se lancer collectivement dans la construction (par aide mutuelle) d'un nouveau quartier, sur un terrain vague fourni par les autorités. Mais les ambitions du projet ne se limitent pas à l'aspect de logement. Celui-ci s'articule en effet autour d'autres enjeux, qui englobent par exemple des composantes d'insertion sociale et professionnelle, de renforcement communautaire et même de gouvernance.

Dès sa conception, « Mutirão 50 » repose sur la participation active de la communauté des habitants du bidonville, qui s'investit au travers d'une organisation de base déjà existante[611] : le Conseil Populaire du Rondon. Ce Conseil, à l'origine de la demande initiale de logements auprès de la mairie, devient responsable du pilotage de la phase préparatoire du

---

[609] Yves Cabannes, « How and why does a partnership work? The Mutirão 50 Experience in Brazil », *Habitat Debate,* Partnerships, Vol. 3, n° 1, 1997

[610] Robert Cabanes, *Une ville par tous : nouveaux savoirs et nouveaux métiers urbains ; l'expérience de Fortaleza au Brésil*, Paris, Charles Léopold Mayer, 2000, p. 61

[611] C'est ce qui distingue les *mutirões* du GRET des *mutirões* du programme fédéral : ces dernières imposaient la création d'une société communautaire de logement organisée selon un patron précis, et qui ne permettait pas de reprendre les associations de quartier existantes. Victor Iacovini, *Economia política das remoções forçadas urbanas: expropriação, espoliação e exploração na produção do espaço urbano (o caso da Comunidade Aldaci Barbosa, Fortaleza/CE)*, dir. Maria Beatriz Cruz Rufino, Universidade de São Paulo, Fac. de Arquitetura e Urbanismo, 2017, p. 87

programme lors de son lancement. C'est lui, notamment, qui réalise la sélection des cinquante familles. Par la suite, celles-ci se constituent en groupe solidaire et reprennent en main, avec l'aide du GRET, la gestion des étapes et des investissements nécessaires aux œuvres de construction. Elles assurent elles-mêmes les travaux, en vertu du principe d'aide mutuelle. Formés à de nouveaux métiers, certains individus s'organisent aussi en micro-entreprises. Ces dernières participent de l'approvisionnement en matériaux ou en vivres durant la phase de construction, avant de s'installer ensuite dans les locaux, boutiques, etc. qui voient le jour aux côtés des habitations. Arrivée à son terme, l'initiative apparaît comme un véritable succès. Les constructions s'achèvent en 1990, mais un nouveau programme voit le jour, qui se propose de reprendre les bases du « *Mutirão 50* » et d'en étendre les objectifs et la portée. Cependant, en 1990, le contexte politique municipal change et devient moins favorable aux projets sociaux, ciblés sur les secteurs les plus précaires de la ville. Hériter direct du *Mutirão 50*, le programme « *Comunidades* » qui voit le jour cesse donc de s'appuyer sur la participation de la mairie ; il passe sous la coupe du Gouvernement d'État du Ceará. Il est du moins *financé* par cette entité, car la gestion des projets appartient en réalité aux Conseils Intégrés, des organes de décision créés *ad hoc* et représentatifs de la diversité des parties prenantes. Institués par décret gouvernemental[612], ces conseils se composent généralement de représentants des organisations de base et associations du quartier ciblé, des entités gouvernementales impliquées et des municipalités concernées[613]. Ils incluent aussi des membres du GRET et des individus issus du corps académique, notamment de l'Université Fédérale du Ceará. Tous ces délégués se réunissent chaque mois, afin d'assurer le suivi des projets et de prendre les décisions nécessaires. Pour Yves Cabannes cependant, l'aspect pragmatique de coordination et de gestion ne constitue que la face émergée de l'iceberg. En réalité, ces conseils ont été pensés comme des forums de dialogue et d'échange, pour des participants peu habitués à travailler conjointement. Leur finalité réelle dépasse donc assez largement la perspective des projets qu'ils avaient à administrer et réside plutôt dans une forme d'apprentissage à la communication et à la gouvernance partagée[614]. Ce sont ces mêmes conseils qui ont été récompensés en 1996, du prix de la « meilleure pratique » de la Conférence Habitat II ; nous y reviendrons.

Après sa première édition de 1988, le module de formation populaire est provisoirement laissé de côté. Il est réactivé trois ans plus tard, avec l'entrée en scène d'un nouvel acteur : l'ONG Cearah Periferia. Fondée en 1991 par quatre fonctionnaires d'État déterminées à agir pour améliorer la condition des populations périphériques à Fortaleza, cette organisation se caractérise par sa visée pédagogique – Cearah est le sigle en portugais pour : Centre d'étude,

[612] On se réfère ici à un décret du gouvernement d'État du Ceará.
[613] Car les projets de *mutirão* n'avaient plus lieu seulement à Fortaleza mais dans des villes satellites, ou des villages plus lointains du Ceará.
[614] Yves Cabannes, « From community development to housing finance », *art. cit.*, p. 37-38

d'articulation et de référence pour les établissements humains. Cette ONG s'allie avec le GRET dans ses divers projets et reprend en main les activités liées à la formation des leaders communautaires, ce qu'elle-même désigne comme la « recherche populaire ». Les ateliers qu'elle met en place sont conçus dans la perspective de donner aux individus des outils de communication pour renforcer leurs capacités de plaidoyer, ainsi que des méthodologies de participation. Sous l'influence des membres du GRET, qui assurent une partie des enseignements, l'apprentissage se centre également sur la planification urbaine, donnant un tour plus technique à cette université populaire. Les étudiants ont toujours le même profil qu'en 1988 : il s'agit principalement de leaders sociaux et d'activistes, issus de mouvements urbains ou d'associations de quartiers. Leur nombre, cependant, a significativement augmenté : à l'annonce de la réouverture de l'école, en 1991, plus de cinquante candidatures sont déposées. Devant le succès des modules de formation, l'ONG brésilienne doit elle aussi augmenter ses effectifs : de nouveaux professionnels viennent se joindre à l'équipe initiale. Parallèlement à l'école de la recherche populaire, l'organisation s'implique de manière croissante dans les autres actions du GRET, notamment dans les programmes communautaires à destination des habitants de bidonvilles.

Dès 1993, une nouvelle initiative est d'ailleurs en geste, qui doit venir assurer la succession du *Comunidades*. Malgré ses succès, ce programme présente en effet des limites assez importantes, qui compromettent sa conduite sur le long terme. La dépendance vis-à-vis des financements gouvernementaux et externes constitue évidemment un des plus gros inconvénients, car la construction de nouveaux logements implique toujours des coûts élevés, quand bien même elle est réalisée par les habitants eux-mêmes. D'après les estimations du GRET, chaque foyer bâti dans le cadre du programme représente en moyenne près de trois mille dollars d'aide de la part du gouvernement d'État. Or, au milieu des années 1990, le Brésil est dirigé par un Président néo-libéral, peu favorable à la redistribution des ressources. La part des financements fédéraux destinés à l'urbain diminue fortement, si bien que les entités décentralisées voient leurs budgets tronqués. Dès lors, le GRET, Cearah Periferia et les organisations de base joignent leurs efforts pour tenter de proposer un programme moins coûteux, susceptible d'atteindre un nombre plus conséquent d'individus. Renonçant au modèle de construction de nouveaux logements, ils conçoivent un mode d'action fondé sur l'amélioration des logements déjà existants, c'est-à-dire la réhabilitation *in situ* des bidonvilles. Pour financer le projet, ils envisagent tout d'abord la création d'un fonds communautaire général, une idée qu'ils tentent même de promouvoir auprès des autorités fédérales[615]. Ils participent également à un workshop international de la HIC sur la finance alternative, l'occasion de se confronter à des points de vue et des projets issus des quatre coins du monde.

[615] *ibid.*, p. 44-45

Une ONG belge intéressée par leur projet envoie à Fortaleza certains de ses membres, spécialisés sur les stratégies d'auto-financement. Au terme d'un travail collectif de réflexion et de conception, un système innovant voit le jour, qui combine trois sources de financement : l'épargne, le crédit et l'aide publique. Un gros travail d'information et de promotion est alors mené auprès des futurs bénéficiaires, dans les premiers bidonvilles ciblés par l'initiative. Dans un pays tel que le Brésil, où la valeur de la monnaie est extrêmement changeante, l'épargne est un concept étranger à la culture populaire. Les habitants de bidonvilles ne sont d'ailleurs guère plus familiers des mécanismes formels de crédit, auxquels ils n'ont généralement pas accès. Beaucoup d'entre eux en effet, ne possèdent pas de titre de propriété valide ou de contrat formel de travail, deux documents dont la présentation constitue souvent une condition *sine qua non* pour les banques. Le nouveau système se heurte tout d'abord à des réticences assez fortes, dans les communautés d'habitants. Le GRET et Cearah Periferia doivent réaliser une véritable campagne de sensibilisation dans les bidonvilles de Fortaleza[616]. Finalement, en mai 1994, un accord est signé qui entérine le nouveau programme, baptisé « *Casa melhor* », et son système de financement partagé. Initialement, la répartition des fonds entre les trois types de ressources est pensée sur un mode égalitaire. La somme disponible pour chaque foyer participant au programme est plafonnée à 450 dollars, dont un tiers est fourni par une entité publique locale, un tiers par le foyer lui-même et un tiers accordé à la famille par un bailleur externe, à titre de crédit. Dans la pratique, le rapport entre ces trois sources de financement va rapidement évoluer au profit notamment d'une revalorisation de la partie crédit. Le principe de base demeurera toutefois le même sur toute la durée du programme. Nous ne nous attarderons pas davantage sur les détails ou les évolutions de cette initiative, préférant renvoyer à l'article très détaillé d'Yves Cabannes, mentionné un peu plus tôt. Deux éléments novateurs et particulièrement saillants doivent pourtant être mis en évidence ici. Le premier concerne l'accès des habitants de bidonvilles au crédit. Cet aspect, qui rompt avec le fonctionnement traditionnel des systèmes de prêt aux particuliers, a nécessité d'importantes négociations préalables. Les conditions classiques ont ainsi été adaptées à la réalité des familles, qui ont pu emprunter (1) même lorsqu'elles vivaient du seul travail informel, (2) sans nécessairement posséder de titre officiel de propriété, sur seule présentation d'un « droit d'usufruit » du terrain occupé, (3) à condition de faire partie d'un groupe solidaire d'épargnants, créé pour l'occasion. Les crédits contractés demeuraient individuels, mais tous les membres du groupe devaient s'acquitter du remboursement, sous peine de pénaliser l'ensemble et d'empêcher leurs voisins d'accéder à un second crédit. Encore une fois, les liens communautaires et la solidarité collective ont donc servi de base au bon fonctionnement du projet. Autre élément important, toujours concernant cette composante de crédit : les fonds prêtés aux habitants provenaient systématiquement de la coopération internationale pour le développement. La participation de ces donateurs externes

---

[616] *ibid.*, p. 47

(dont la France faisait partie dans les premiers temps, avant de se retirer[617]) a ainsi permis de surmonter les réticences de banques brésiliennes peu enclines à faire confiance aux nouveaux épargnants. Troisième et dernier aspect fondamental du programme *Casa Melhor :* à l'image de son prédécesseur, celui-ci était administré par un Conseil de composition mixte. Par souci d'efficacité et sur la base de l'expérience du *Comunidades*, ce conseil ne comprenait à l'origine que trois membres[618] : un représentant du GRET, un leader élu par les communautés locales et un délégué du maire, aussi président de l'institut municipal de planification.

Évidemment, la mise en place des Conseils intégrés, que ce soit dans le cadre du *Comunidades* ou du *Casa Melhor* a rendu plus pertinente encore la proposition pédagogique du Cearah Periferia. Comme le souligne Robert Cabanes, chercheur à l'IRD et qui a lui-même fréquenté ces projets[619], l'institutionnalisation des canaux de participation à la gestion publique urbaine à Fortaleza a conduit les mouvements sociaux à sortir du registre de la revendication pour passer à celui de l'expertise.

> « Dans la pratique des réunions d'experts et de commissions, de nouvelles compétences sont demandées qui ne sont plus celles de l'action et du mouvement social, mais qui concernent les rôles de chacun des partenaires selon une division sociale du travail préétablie dans ce genre de commission de partenariat. [Le] besoin de formation est évident, les personnes du mouvement social qui y sont présentes se plaignent de leur propre incompétence, et pour la camoufler se font remplacer par d'autres lorsque les sièges sont attribués aux mouvements et non aux personnes. »[620]

Si, d'après cet auteur, les formations du Cearah Periferia ne sont pas toujours à la hauteur des besoins des participants, la demande au sein de la société civile reste très importante et les modules d'enseignement se poursuivent tout au long des années 1990. La situation de l'ONG brésilienne va toutefois évoluer à la fin de la décennie, sous l'influence de variables externes. En effet, lorsque le pilote *Mutirão 50* reçoit le prix des meilleures pratiques en 1996 pour son principe de gouvernance intégrée, c'est l'ensemble des activités communautaires et associatives développées à Fortaleza qui se retrouve sous les feux des projecteurs. L'école populaire du Cearah Periferia n'échappe pas à cet intérêt soudain des acteurs urbains internationaux et le travail de cette ONG attire tout particulièrement l'attention des Nations Unies. En 1998, le Programme de gestion urbaine (PGU) de l'antenne latino-américaine du PNUD lance une série de programmes au Brésil et décide de s'appuyer sur elle pour les projets mis en place non seulement au Ceará, mais aussi dans trois autres régions du pays. Pour les six projets qui lui

---

[617] *ibid.* p. 46
[618] Par la suite, le nombre de représentants par groupe participant a été doublé.
[619] Son nom est brièvement mentionné par une enquêtée de notre terrain *fortalezense*. Entretien avec Olinda Marquez.
[620] Robert Cabanes, *Une ville par tous, op. cit.*, p. 71

sont confiés, Cearah Periferia doit jouer le rôle d'accompagnatrice et de conseillère des autorités municipales dans la mise en œuvre des différentes étapes et dans la relation avec la société civile et les bénéficiaires. Or, selon Robert Cabanes, une telle forme d'intervention rompt complètement avec sa fonction originelle. L'ONG doit en effet prendre part comme coopérante externe (et impartiale) à des projets dont elle n'est pas l'initiatrice, suivant des temporalités régies par la « durée institutionnelle ». Dans le cas d'une réplication du *Casa Melhor* à Belém, elle possède évidemment l'expérience et les compétences requises pour encadrer les acteurs locaux. Toutefois, d'autres projets portent sur des aspects très nouveaux par rapport à son champ d'expertise et à son domaine de prédilection. Dans le cas de la création de budgets municipaux participatifs ou de la gestion de rivières urbaines, elle ne peut guère mobiliser que des compétences méthodologiques générales et désincarnées par rapport à ses motivations fondatrices. Si elle permet à l'organisation de s'étendre et d'accroître sa légitimité, la collaboration avec les Nations Unies semble en cela conduire à une forme de dénaturement chez cet acteur. Créée pour une cause particulière et ancrée dans un territoire précis, l'ONG Cearah Periferia semble en effet perdre un peu de son essence dans les tâches nouvelles qu'elle doit assumer. On a observé auparavant combien leur participation accrue aux processus de décision pouvait contraindre certains mouvements sociaux à sacrifier une partie de leur identité militante et critique pour s'adapter. De la même manière, on constate ici que le processus d'internationalisation génère d'importantes transformations chez les acteurs (ou sur les projets) qui en sont l'objet, avec, souvent, le risque d'une dépersonnalisation de ces acteurs (ou projets). S'agissant d'entités non-gouvernementales, comme c'est le cas ici, une institutionnalisation excessive peut à long terme s'avérer contre-productive voire pernicieuse. Fortes de leur indépendance et parfois de leur nature militante, ces organisations incarnent en effet une force critique vis-à-vis de l'action publique. Si elles participent à la conception et à la mise en œuvre de certains programmes, c'est bien en tant que représentantes des populations ciblées ou de la société civile. Elles conservent une certaine distance par rapport aux autorités et peuvent, en cas d'abus ou de malfaçon, revenir à une posture critique. En s'institutionnalisant, ou en acceptant des partenariats plus étroits avec des entités gouvernementales et inter-gouvernementales, ces organisations perdent un peu de leur pouvoir de contrôle, sans que d'autres ONG ou mouvements sociaux ne soient toujours en mesure de prendre le relai. La destinée des divers programmes introduits à Fortaleza sous l'impulsion du GRET et du Cearáh Periferia est assez illustrative de ce genre de dérive, comme on l'a découvert à notre arrivée dans cette ville.

ii) Épilogue aux mutirões de Fortaleza : vers une déchéance du modèle

À la fin des années 1990 et après l'obtention du fameux prix de 1996, le GRET voit sa mission à Fortaleza s'achever et se retire peu à peu. Yves Cabannes a obtenu la présidence du PGU ; c'est lui qui permet à Cearah Periferia de devenir l'accompagnatrice des projets. Auréolée du succès de l'école de la planification et des activités de *mutirão* dans les bidonvilles, l'ONG devient en quelque sorte l'ambassadrice de ces initiatives. Sa renommée dépasse les frontières du Ceará et gagne l'ensemble du territoire brésilien.

Renato Pequeno est professeur-chercheur en planification urbaine, originaire de Fortaleza. Après une quinzaine d'années d'absence, il revient s'installer dans sa ville natale en 1998. « Quand je suis arrivé, j'ai couru au Cearah Periferia, car à São Paulo, on en parlait beaucoup »[621], nous confie-t-il lors d'un entretien. Pourtant, il doit vite déchanter. Dans les premières années, quelques projets se poursuivent dans l'esprit des initiatives pilotes développés en lien avec les communautés locales, mais la situation semble se dégrader au fil des années. De l'avis de Renato Pequeno, les interventions qui sont menées en périphérie de Fortaleza au début des années 2000 n'ont plus rien à voir avec les *mutirões* d'origine. Les acteurs publics de la ville, qui ont repris en main la coordination des activités, emploient désormais des méthodologies différentes, dans lesquelles les principes d'auto-gestion, même d'auto-construction n'ont plus leur place. Ces acteurs font notamment appel à des grandes entreprises du BTP pour construire ni plus ni moins que des « *conjuntos* » habitationnels dans l'aire métropolitaine de Fortaleza. Le changement semble radical par rapport au modèle initial. Pourtant, les œuvres réalisées continuent d'être labélisées sous l'appellation de *mutirão*. Le concept est en effet devenu vendeur, depuis l'obtention du prix des Nations Unies : il est un gage de qualité, que les autorités locales entendent bien s'approprier. Pour Renato Pequeno, la déception est double. D'une part, il se rend compte que l'image qui lui a été présentée – « vendue », pour reprendre le terme qu'il emploie lui-même – de l'action publique vis-à-vis des secteurs les plus précaires de Fortaleza ne correspond pas, ou plus, à la réalité. Les pratiques d'origine semblent avoir été détournées, et les initiatives communautaires travesties, pour permettre aux autorités locales d'agir en fonction de leurs intérêts. D'autre part, force est de constater que les projets pilotes développés à l'époque du GRET n'ont finalement pas tenu leurs objectifs sur le long terme :

> « Considérant que c'est là le grand principe des ONG : tu montes un projet dans l'intention de l'étendre, progressivement et d'un jour arriver devant les pouvoirs publics et leur dire « regardez, j'ai développé tel projet, duquel j'ai tiré des procédures

[621] Entretien avec Renato Pequeno

> méthodologiques pour que vous le puissiez vous-même le reprendre en main, ça coûte tant. Il est là, tout prêt à vous permettre de transformer tout cela en politique publique ». »[622]

La dilution finale de la composante communautaire et des méthodologies participatives dans des pratiques plutôt « *top-down* » et génératrices de profit économique amène ainsi le chercheur à questionner la solidité des projets d'origine. Si l'on suit son raisonnement, les ONG qui ont présidé à la conception du *mutirão* à Fortaleza ont aussi leur part de responsabilité dans son échec final. Malgré tout, si les bonnes pratiques développées par le GRET et le Cearah Periferia ne sont pas parvenues à s'institutionnaliser, Renato Pequeno n'en remet pas entièrement la faute sur ces organisations, qui selon lui auraient bel et bien rempli leur rôle. « C'est l'État [du Ceará] qui n'a pas suivi », affirme-t-il. Il explique à ce sujet comment la production de *conjuntos* déguisée en *mutirão* a permis aux autorités d'affermir leur posture politique, en réactivant les dynamiques clientélistes. D'après ses propres recherches, ce système permettait en effet d'attribuer des logements par dizaines à des habitants de bidonvilles, en échange de votes – des leaders sociaux corrompus assurant la médiation entre les habitants et les autorités. Dans les années qui ont suivi le départ du GRET, le rayonnement de programmes comme le *Mutirão* 50 ou l'école de planification a donc servi de couverture et de passe-droit à des agissements parfois déviants de la part des autorités en place. La relation de celles-ci avec les mouvements sociaux de base s'est d'ailleurs fortement dégradée au fil du temps, si bien que la majeure partie des contacts établis au début des années 1990 dans les quartiers s'est perdue[623]. Or, malgré ces dérives flagrantes, Cearáh Periferia a continué d'œuvrer dans certains projets de la mairie, comme intermédiaire avec les communautés. Elle aurait d'ailleurs elle-même continué à tirer des bénéfices[624] de ses succès passés, endossant assez volontiers le rôle d'« ONG modèle » qu'on voulait bien lui prêter. En somme, elle a donc pris part à la mascarade généralisée qui consistait à entretenir le mythe d'une Fortaleza « capitale des *mutirões* ».

D'ailleurs, l'autonomie de cette organisation vis-à-vis des pouvoirs publics a pu être questionnée à plusieurs reprises, au cours des années 2000. En 2005, Olinda Marquez, une des figures de l'organisation (aussi son ancienne présidente) est nommée à la tête de la fondation municipale Habitafor, une entité créée deux ans plus tôt[625] et chargée notamment de gérer des processus de relogement d'habitants de bidonvilles. Il s'agit évidemment d'une responsabilité publique délicate, d'autant qu'elle fait passer l'ancienne activiste dans le camp des dominants. Interrogée pendant notre entretien sur ce changement de casquette, celle-ci semble pourtant

[622] *Ibid*.
[623] Entretiens avec Silvestre Habitafor, Lia Parentes, Adriana Gerônimo.
[624] On parle ici de bénéfices non-lucratifs, évidemment, et fondés plutôt sur le gain de prestige, d'une renommée. Il peut aussi s'agir du développement organisationnel, de la croissance de l'entité en termes d'effectifs et d'activités.
[625] Dans le cadre des réformes institutionnelles impulsées par le programme fédéral HBB à Fortaleza.

s'accommoder assez facilement de sa nouvelle position : « Nous avons tenté de travailler à partir de cette expérience que le Cearah Periferia possédait déjà »[626], nous confie-t-elle. Entre autres initiatives, Habitafor se lance dans la restructuration du programme « *Casa Bela* », sorte de réplique du *Casa Melhor*, destiné aux familles de revenu inférieur à trois salaires minimums. Olinda Marquez nous explique que dans un premier temps, l'amélioration des logements se faisait sur le modèle de financement tripartite du programme pilote : « une banque française (la Caisse de Consignations) mettait 200, la mairie aussi mettait 200, et il y avait 100 de la famille. » Le Cearah Periferia faisait l'intermédiaire entre l'organisme externe prêteur et les familles qui prenaient un crédit. D'après l'enquêtée, le système a fonctionné de cette manière pendant un certain temps, mais à un moment donné, le prix des matériaux a trop augmenté, rendant obsolète le montant des sommes fixé en amont. L'amélioration des logements par *mutirão* devenant plus difficile pour les habitants, la mairie s'est alors mise à assumer seule les coûts de réalisation et – chose curieuse[627] – la conduite même des travaux. En somme, la trajectoire du *Casa bela* rapportée par Olinda Marquez exemplifie assez bien la destinée des projets pilotes de *mutirão* : on comprend comment, sous l'influence de facteurs divers, les initiatives ont été sensiblement détournées et vidées de leur sens, sans toutefois renoncer à leur identité d'origine.

Plus tard, à partir de 2013, le Cearah Periferia, la mairie de Fortaleza et l'État du Ceará prennent part ensemble à la construction un gigantesque projet de production de logements : la résidence Luiz Gonzaga. Composée de près de 1770 unités d'habitations, ce *conjunto* a été entièrement construit par des grandes entreprises de BTP. Il a été financé principalement par des ressources fédérales, accordées dans le cadre d'un fonds spécial du programme *Minha Casa Minha Vida*, consacré à des initiatives civiles. Officiellement : « le projet a été géré par les entités communautaires Cearah Periferia, Federação de Bairros e Favelas et Habitat for Humanity, depuis la conception jusqu'à l'administration »[628]. C'est d'ailleurs à ce titre qu'il a pu être approuvé par le ministère des Villes. Cependant, l'ampleur d'une telle entreprise, dont les bénéfices économiques (pour les sociétés de BTP) et politiques (pour les autorités municipales et régionales) ont sans doute égalé – voire dépassé – les bénéfices sociaux, questionne le rôle joué par les trois ONG motrices. Le site internet du Cearah Periferia ayant été fermé au moment de notre recherche, nous n'avons pas pu avoir d'information plus précise sur la nature de sa participation. Des photographies du projet ont en revanche été postées sur

---

[626] Entretien avec Olinda Marquez

[627] Nous commentons. Le propos antérieur se base en revanche entièrement sur les paroles de l'enquêtée, que nous reformulons dans un effort de clarté et de concision.

[628] Source : article de presse trouvé sur le site internet du Gouvernement d'État du Ceará : Lucio Filho, « Mais de 7 mil familias são beneficiadas com a casa propria no Conjunto Habitacional Luiz Gonzaga, em Fortaleza », 2 novembre 2019. Dernière consultation le 09/03/2021 : https://www. Ceará.gov.br/2019/11/02/mais-de-7-mil-familias-sao-beneficiadas-com-a-casa-propria-no-conjunto-habitacional-luiz-gonzaga-em-fortaleza/

leur réseau social[629]. Sur l'une d'elles, on peut voir un groupe d'individus, dont certains vêtus d'un t-shirt du Cearah Periferia, poser devant un immense terrain défriché, au tout début des travaux. Les grands panneaux devant lesquels se tiennent ces personnes affichent les logos des partenaires publics et privés qui réalisent les œuvres. Sur d'autres photos de la même série, on aperçoit d'ailleurs des camions, chargés de sable et peints aux couleurs des grandes sociétés de BTP de la région. Le texte accompagnant la publication donne les principaux chiffres du projet, comme pour en souligner l'importance. Il rappelle également qu'une telle initiative « apporte l'espérance d'obtenir une maison propre » pour les familles bénéficiaires. Un mois plus tard, une nouvelle publication du Cearah Periferia revient sur ce dernier aspect. Elle indique que la lutte « actuelle » de l'ONG s'est portée sur la conquête de la propriété du logement, célébrant au passage les vingt-cinq années d'existence du Cearah Periferia. Chose étonnante, l'image accompagnant le texte est un montage photographique où l'on peut voir le portrait d'Olinda Marquez[630]. Rappelons que cette dernière a effectivement présidé l'ONG pendant une période, mais qu'en 2016, elle est avant tout une fonctionnaire de la mairie et même la directrice de son département d'Habitation. Notre observation, réalisée sur un réseau social de faible diffusion et dont on ignore l'identité des administrateurs ne permet évidemment pas de tirer de conclusion définitive. Elle pourrait cependant nous conforter dans l'idée, avancée plus haut, d'une perte d'autonomie du Cearah Periferia. Dans l'hypothèse où elle aurait partie liée avec les autorités municipales, l'organisation serait-elle toujours à même de représenter les intérêts des communautés de bidonvilles, contre ceux de la classe dirigeante de Fortaleza ?

Cette réflexion critique, sur la destinée des programmes développés à Fortaleza au début des années 1990 ne doit nullement être envisagée comme un argumentaire « à charge » contre leurs auteurs, et notamment contre le Cearah Periferia. Bien au contraire, cette organisation semble avoir joué, depuis sa création, un rôle essentiel dans le renforcement des mouvements sociaux et organisations de base liés aux bidonvilles. L'analyse de sa trajectoire est toutefois intéressante pour notre recherche, dans la mesure où elle permet de suivre et d'interpréter les étapes du déclin des pratiques participatives et de *leadership* communautaire à Fortaleza. Les causes de la postérité tragique du *mutirão* sont sans doute multiples ; il ne nous appartient pas de les énumérer ici. Ce que l'expérience *fortalezense* nous permet toutefois d'établir, c'est que le sceau d'excellence onusien accordé aux Conseils Intégrés du *Mutirão 50* n'a pas vraiment permis à cette innovation de perdurer. Si certaines initiatives se sont effectivement prolongées après 1996, elles semblent n'avoir pas survécu à moyen et long terme, surtout après le départ du GRET. La reconnaissance accordée par les Nations Unies n'a donc pas permis de garantir la préservation des « bonnes pratiques » instaurées. Elle n'a pas non plus donné lieu à un

[629] Voir en Annexe 7 – b. les photos et leur légende, en français. Figure 35, Figure 36, Figure 37, Figure 38
[630] Il y a en réalité deux portraits, mais il ne nous a pas été possible d'établir si celui pris « 25 ans plus tôt » était aussi d'elle, ou bien d'une autre membre de l'organisation.

quelconque suivi, ou à la création de mécanismes de reddition de comptes (externes ou domestiques), pour s'assurer du maintien de la qualité des programmes. En l'occurrence, elle semble avoir profité davantage aux concepteurs des innovations qu'à leurs bénéficiaires directs : c'est du moins ce que l'on est tenté de penser, en considérant la nomination d'Yves Cabannes au PGU et la promotion du Cearah Periferia à la fonction d'exécutrice de programmes du PNUD.

Le cas de l'expérience *mutirão* à Fortaleza présente donc un bilan en demi-teinte : il est le reflet à la fois des succès et des limites de l'internationalisation des programmes de bidonvilles, telle qu'elle se dessine à la fin du XXe siècle. Comme on a pu l'observer jusqu'ici, le soutien de bailleurs externes ou d'organisation non-gouvernementales réceptrices de coopération apparaît comme une forme d'assistance plutôt bénéfique, dans le développement d'initiatives locales destinées aux populations de bidonvilles. Toutefois, les programmes mis en place dans le cadre de ces partenariats multi-stakeholders peinent souvent à s'inscrire dans la durée : le retrait des aides externes, les changements de gouvernements locaux, parfois simplement le passage du temps entrainent des dégradations au niveau de la qualité des pratiques, voire une interruption complète des initiatives. Dans certains cas, les innovations amenées par ces initiatives parviennent à s'inscrire dans la mémoire institutionnelle locale et peuvent par la suite être reprises ou remobilisées au service d'objectifs, même nouveaux. Cette idée est d'ailleurs au cœur de la stratégie d'agences onusiennes telles que le PNUD ou l'UNCHS, qui tentent de collecter les meilleures pratiques et de les mettre en circulation. Concernant notre objet d'étude, l'objectif de ces organismes est de trouver des solutions à ce qu'ils identifient comme les « problèmes » des populations installées en bidonvilles dans les pays en développement – populations qui représentent effectivement une part non-négligeable de l'humanité. Fortes du prestige associé à leur statut et à toute initiative marquée du sceau « international », ces organisations fondent leur approche sur une stratégie qui consiste à promouvoir des comportements approuvés, considérés comme « positifs » (la fameuse « bonne gouvernance » par exemple) et à valoriser des expériences « réussies ». Une telle stratégie n'est évidemment pas dénuée de sens : elle a d'ailleurs pu faire ses preuves en créant des dynamiques d'émulation[631]. D'ailleurs, on imagine bien que, dans la situation contraire, des discours de blâme ou d'humiliation ne seraient que peu efficaces. Rappelons en effet que la problématique des bidonvilles demeure non seulement assez taboue et impopulaire auprès des gouvernements, mais encore qu'elle découle en partie des déséquilibres et inégalités hérités de la colonisation. La postérité des *mutirões* de Fortaleza – qui n'est d'ailleurs pas si éloignée de celle du *Favela Bairro* ou d'autres programmes primés à leur débuts – démontre pourtant qu'en l'absence de suivi de moyen et long terme, la remise de certifications d'excellence à des acteurs ou projets

---

[631] Là-dessus, on peut lire : E. McCann, K. Ward (dir.), *Mobile urbanism, op. cit.*

locaux ne constitue pas une garantie suffisante de la qualité réelle des projets ni de son maintien à moyen et long terme. Dans le cas d'initiatives fondées sur des développements ou un leadership communautaire, il semble particulièrement délicat d'apprécier, à un instant *t*, la solidité de pactes sociaux ou politiques voués à évoluer, au gré de situations ou de volontés changeantes, tant du côté civil que de celui des autorités. À Fortaleza, comme on l'a montré, le succès des *mutirões* s'est finalement retourné contre les pratiques innovantes d'auto-gestion et de participation conçues par les ONG et mouvements sociaux d'origine. Le prix international accordé lors d'Habitat II a ainsi fini par légitimer des comportements totalement à rebours de ceux qu'il entendait promouvoir, sous l'effet des stratégies d'instrumentalisation mises en œuvre par certains acteurs municipaux.

Au tournant des années 2000, et bien qu'un agenda international de l'habitat vienne de voir le jour, on voit bien en tout cas que la question des bidonvilles n'a toujours pas été tranchée. Certes, la réflexion s'est approfondie et de nouveaux acteurs sont venus enrichir le débat international. La normativité et les capacités réelles d'intervention en faveur des populations concernées sont toutefois demeurées très faibles – faiblesse dont témoigne assez la situation de l'UNCHS, qui prête le flanc à de fortes critiques. En l'absence de recommandations précises, les gouvernements locaux sont très souvent livrés à eux-mêmes – ils le sont d'autant plus que les gouvernements centraux semblent, durant les années 1980 et 1990, se désintéresser du sort de leurs populations les plus pauvres. Si certaines administrations locales font preuve d'inventivité et déploient des efforts réels pour réduire les inégalités qui fragmentent leurs villes, les populations de bidonvilles restent globalement à la merci de volontés politiques changeantes, et surtout de législations qui leur sont défavorables. À l'échelle internationale, quelques grands principes ont été adoptés (droit au logement), mais peu d'efforts ont été déployés dans le sens de l'instauration de mécanismes de reddition de comptes, de suivi des programmes, ou de protection effective des populations de bidonvilles (contre les expulsions forcées notamment). Si elle s'oriente de plus en plus vers des projets participatifs d'amélioration des bidonvilles, la coopération internationale demeure encore trop sporadique et dispersée pour espérer avoir un impact significatif, à l'échelle planétaire. L'action collective vis-à-vis des bidonvilles manque encore de structure : l'entrée dans le second millénaire va lui permettre de se doter d'un cadre aux contours plus définis.

C- La construction d'un nouveau cadre de coopération internationale vis-à-vis des bidonvilles

En 2001, conformément aux engagements contractés en 1996 sur le suivi des avancées en matière d'établissements humains, l'Assemblée générale des Nations Unies se réunit en session extraordinaire pour étudier ces questions et dresser un état des lieux de la situation globale cinq ans après Habitat II. À cette occasion, une déclaration est adoptée par les participants, qui renouvelle, pour le nouveau millénaire, les grandes résolutions de l'agenda de l'Habitat[632]. Dans ce texte, l'accent est mis une nouvelle fois sur les enjeux de coordination entre les divers acteurs engagés dans la coopération pour le développement en milieu urbain. La coordination des efforts à l'échelle internationale apparaît en effet comme une condition *sine qua non* à la réalisation des objectifs de logement pour tous et de villes durables. Au tournant des années 2000, l'entrée dans l'ère de la mondialisation amène d'ailleurs son lot de nouveaux défis en matière urbaine. Dans un rapport intitulé *Cities in a globalizing world*[633], l'UNCHS envisage les conséquences sur la situation des établissements humains du passage à un monde interconnecté. Et si le progrès technologique paraît favoriser une accélération des communications et de la croissance économique, il porte aussi la menace d'un approfondissement des inégalités à l'échelle globale. Les auteurs du rapport mettent ainsi en évidence les dynamiques de marginalisation vis-à-vis des plus démunis, qui viennent aggraver leur situation et les rendre plus vulnérables. Les populations installées en bidonvilles, notamment, sont loin de profiter des bénéfices d'un monde inter-connecté : à bien des égards, elles apparaissent comme les oubliées du développement. Les données collectées par l'UNCHS laissent d'ailleurs entrevoir un creusement du déficit habitationnel (quantitatif et qualitatif), dans les pays en développement. En Amérique latine, il est estimé en moyenne à 40% des foyers pour la décennie des années 1990 ; la Colombie et le Brésil affichent tous deux des taux encore supérieurs à cette moyenne régionale.

Si la situation du logement des populations à faible revenu paraît alarmante à l'échelle globale, la cause des bidonvilles semble pourtant avancer, à la faveur de la montée des mouvements sociaux transnationaux. L'émergence d'une communauté internationale de l'urbain et la consolidation des réseaux d'ONG ou de CBO ont permis de porter plus haut les revendications des habitants de bidonvilles. Relayées par les organisations internationales, certaines de ces revendications parviennent désormais à se cristalliser dans des normes et à

[632] A/RES/S-25/2, « United Nations Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium », 6th plenary meeting, 9 June 2001
[633] UNCHS, *Cities in a globalizing world : global report on human settlements 2001*, London, Earthscan, 2001

s'imposer dans les pratiques de gouvernement des autorités nationales et locales. En 2001 par exemple, la Banque mondiale décide d'intégrer l'OP 4.12[634] à la série de ses « *safeguard policies* » : cette mesure est fondamentale car elle invite à minimiser les déplacements involontaires de populations et donc, par extension, les délogements d'habitants dans le cadre des programmes d'aménagement visant ou touchant aux bidonvilles. Si cette nouvelle règle n'a vocation à s'appliquer qu'aux initiatives financées ou accompagnées par l'institution, elle constitue néanmoins une avancée politique significative à l'échelle internationale, ne serait-ce qu'au regard de la taille du portfolio de la Banque et de son influence politique considérable sur les gouvernements du monde. Non content d'impacter les pratiques des acteurs et des gouvernements, elle s'impose aussi comme un précédent, dans la formulation de nouvelles normes et de mécanismes de protection des populations dans le champ du développement des établissements humains. Quelques années plus tard, les Nations Unies vont elles aussi adopter une résolution destinée à réduire les déplacements involontaires dans le cadre de projets de développement[635].

De manière générale, l'intérêt pour les problématiques des établissements humains semble redoubler avec l'entrée dans le second millénaire. La question des bidonvilles, laissée de côté pendant les années 1980 et jusqu'à Habitat II, vient resurgir au cœur des préoccupations des acteurs internationaux du champ du développement. Sous l'impulsion des grandes organisations internationales du système multilatéral, des efforts réels vont même être déployés pour raviver la coopération internationale vis-à-vis de l'enjeu d'amélioration des conditions de vie dans ces espaces. On se penchera, dans cette section, sur les initiatives multilatérales lancées d'une part pour stimuler l'action collective et d'autre part pour la restructurer, en lui donnant un cap et des horizons plus précis. On verra néanmoins qu'en dépit de ce début de percée internationale, la question des bidonvilles demeurera un enjeu de second plan dans l'agenda international du développement : en proie à des vents contraires, elle ne parviendra pas à accéder à la place prioritaire qui semblait pourtant lui être destinée, au tournant du nouveau millénaire.

a) Dynamiser la coopération internationale pour les bidonvilles

Dès la fin des années 1990, la question des bidonvilles commence à revenir sur le devant de la scène de la coopération pour le développement, poussée notamment par deux de ses protagonistes traditionnels : la Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies. Mues par

[634] Voir : WB, Operational Policy OP/BP 4.12 on Involuntary Resettlement, December 2001

[635] Il s'agit des *Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement* (A/HRC/4/18, annexe I).

une volonté de stopper la « bidonvilisation » dans les pays en développements, ces deux organisations décident d'unir leurs forces au service d'une stratégie commune. Pour améliorer à large échelle les conditions de vie des populations installées en bidonvilles, elles mettent en œuvre un dispositif unique de canalisation de la coopération pour le développement vis-à-vis de ces espaces : le partenariat international *Cities Alliance*. Nous nous proposerons dans ce qui suit d'analyser ce programme et sa stratégie. Pour ce faire, nous nous pencherons sur certaines de ses réalisations concrètes, au prisme du cas d'étude brésilien. Avant cela, nous reviendrons brièvement sur la trajectoire des deux organisations promotrices de ce programme, la Banque mondiale et l'UNCHS, afin de mieux comprendre les inflexions et les évolutions de leurs politiques respectives au tournant des années 2000.

i) Donner un nouveau souffle à la réduction de la pauvreté urbaine : le retour de la Banque mondiale et le réveil des Nations Unies

Si la Banque mondiale paraissait s'être éloignée du front de la lutte contre la pauvreté, elle y revient peu à peu à partir de la fin des années 1990. Il faut dire que, combinées aux effets de la crise économique, les politiques néolibérales menées depuis les années 1980 n'ont fait qu'aggraver la brèche sociale. Même les pays industrialisés, qui jusque-là semblaient moins touchés par la pauvreté extrême, doivent à présent faire face à ses manifestations[636]. À l'échelle globale, les villes, qui concentrent les plus fortes densités populationnelles, sont particulièrement exposées et le déficit habitationnel se creuse dans de nombreux pays. Face à ce constat, des voix se lèvent pour appeler les grandes banques de développement à une participation accrue aux efforts internationaux, notamment dans la mise en œuvre de l'agenda de l'habitat. La Banque mondiale est sans doute la première concernée. Dans la déclaration d'Istanbul notamment, on l'encourage à intégrer l'enjeu de « logement pour tous » à ses cibles principales. James D. Wolfensohn, le Président qui prend possession en 1995, semble d'ailleurs favorable à un infléchissement de la ligne néolibérale adoptée par ses prédécesseurs[637]. Sous l'impulsion de ce « banquier de la renaissance », l'institution va progressivement revenir à son ancien cheval de bataille : la réduction de la pauvreté[638].

Il est vrai que plusieurs théories et publications antérieures avaient déjà préparé le terrain de ce revirement stratégique. Dans les années 1990, tout un courant de pensée se développe autour de la figure d'Amartya Sen, un économiste indien qui prône des approches plus complexes de la pauvreté. Connu pour avoir donné naissance à l'IDH, un instrument de

[636] UN-habitat, *Cities in a globalizing world, op. cit.* p. 13-14
[637] Voir : A. Roy, *Poverty capital, op. cit.*, p. 44
[638] Voir notamment le *WDR* de 2001 : WB, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press, 2001

mesure du développement basé sur des critères économiques mais aussi sociaux, Sen propose également d'envisager la situation des individus à l'aune de leurs « *capabilités* », c'est-à-dire des libertés qu'ils peuvent effectivement exercer, au regard notamment de leur contexte et des risques qui pèsent sur leur existence. Récompensé par de nombreux prix (notamment le Prix Nobel d'économie, en 1998), l'économiste voit son influence grandir : ses théories se diffusent jusqu'aux plus hautes sphères de la politique internationale. La Banque mondiale y semble particulièrement sensible. À un moment où cette institution tente de se repositionner dans le champ du développement et de réactualiser son discours, la référence à des idées aussi populaires que celles portées par Amartya Sen offre la garantie d'une adhésion large au niveau international[639]. La Banque décide notamment de recentrer la conception de ses politiques de réduction de la pauvreté autour du concept de « vulnérabilité ». Sa nouvelle approche se construit sur l'idée que certains groupes (dits « vulnérables ») sont plus exposés que d'autres aux risques externes. Deux types de réponse peuvent alors être apportées : (1) le renforcement de la protection juridique et institutionnelle de ces individus (droits sociaux et politiques) et (2) l'*empowerment*[640] des communautés, le fait de leur donner les clés pour qu'elles puissent se protéger elles-mêmes. Au début des années 2000, cette stratégie demeure encore tâtonnante[641] plusieurs pistes et méthodologies nouvelles sont toutefois à l'essai sur le terrain et dans les secteurs de recherche de l'institution.

L'influence de ce courant de pensée n'est cependant pas le seul facteur à intervenir dans le changement de cap de la Banque. Son *World Development Report*[642] de 1991 semblait déjà annoncer un retour à des politiques plus inclusives. Dès cette époque, un mouvement de prise de conscience avait été enclenché dans les hautes sphères de l'institution vis-à-vis de la nécessité de repenser les modalités de la coopération. Une publication de Robert Chambers, chercheur à l'Université de Sussex (la même dont émanaient les premiers travaux sur l'informalité) avait en effet conduit de nombreux experts et praticiens du développement à questionner l'utilité de financements souvent mal-dirigés, et peu informés sur les besoins réels des populations ciblées[643]. À rebours de ces pratiques, Chambers prônait au contraire un modèle de coopération dans lequel les destinataires réels des sommes déboursées seraient placés au centre. Intitulé « *Putting the last first* », son texte avait connu une diffusion importante dans les

[639] Jane Palier, Benoît Prévost, « Vulnérabilité et gestion des risques : potentialités et limites de la microfinance. L'exemple de l'Inde du Sud », *Mondes en développement*, Vol. 2, n° 138, 2007, p.105
[640] Ce terme est parfois traduit en français par le néologisme « empouvoirement ». Il traduit l'idée de donner à des individus la capacité d'exercer un pouvoir de décision, le plus souvent sur eux-mêmes et vis-à-vis de leur environnement social et politique.
[641] Jane Palier, Benoît Prévost, « Vulnérabilité et gestion des risques », *art. cit.* p. 108
[642] WB, *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, New York, Oxford University Press, 1991
[643] Hans P. Binswanger-Mkhize, Jacomina P. de Regt, Stephen Spector (dir.), *Scaling Up Local and Community Driven Development (LCDD). A Real World Guide to Its Theory and Practice*, Washington DC, 2009 p. 25

années 1980[644], si bien que d'autres auteurs, dont certains chercheurs de la Banque elle-même, avaient repris et approfondi ses idées[645]. À partir de là, un nouveau chantier de recherche s'était ouvert au sein de l'institution, depuis le siège de Washington mais aussi sur le terrain, où des projets déjà en œuvre se prêtaient assez bien à des observations expérimentales. À cette époque, la Banque mondiale soutenait divers programmes en Asie du Sud-Est, fondés sur la participation de communautés ou d'associations locales – une pratique qui se développait de plus en plus en Inde, comme on l'a indiqué, mais pas seulement. Un exemple qui semble avoir particulièrement influencé l'institution est celui du programme d'amélioration des *kampungs*[646], lancé par un gouvernement local indonésien. Ce cas est mentionné dans plusieurs rapports et publications de la Banque comme une expérience particulièrement heureuse de programme participatif, développé en lien étroit avec les communautés locales bénéficiaires. Par la suite, d'autres projets de ce type ont commencé à voir le jour sous l'impulsion des experts de la Banque, tout particulièrement en Afrique : les équipes déployées sur ce continent semblent avoir grandement contribué à la réflexion sur la participation communautaire et associative. De retour au siège, certains de ces praticiens sont d'ailleurs venus grossir les rangs du groupe de recherche, formé spécialement autour de ces questions. Plusieurs publications ont découlé des réflexions de ce groupe[647], qui ont permis de jeter les bases d'une nouvelle approche de l'aide aux projets urbains (et ruraux) de réduction de la pauvreté. Entre autres avancées, ces travaux ont notamment permis de clarifier les concepts et de distinguer deux modalités d'inclusion : le *community-based development* (CBD) et le *community-driven development* (CDD). La première a été définie comme une forme d'implication des communautés basée sur une simple participation ou consultation. La seconde, en revanche, devait permettre une inclusion plus poussée, avec une gestion partagée des projets et un *empowerment* des groupes ciblés.

Dans les premiers temps, cette dernière modalité va demeurer assez mineure dans le paysage des activités de la Banque. Néanmoins, la part globale des projets participatifs de l'organisation augmente fortement : entre le début des années 1990 et le début des années 2000, elle passe en effet de 2 à 25%, les projets CDD gagnant petit à petit du terrain sur les CBD[648]. Ces transformations s'accompagnent nécessairement d'une série d'ajustements, au niveau des

[644] L'un de nos enquêtés, qui a étudié à l'Université de Sussex à la fin des années 1980, évoque le rayonnement de Chambers à cette époque. Il le qualifie même de « gourou ». Entretien avec Francesco di Villarosa.
[645] Entre autres : Lawrence Salmen, auteur d'un ouvrage d'observation participante sur des projets menés en Bolivie, au Brésil et en Thailande, intitulé *Listen to the People*, et édité par la Banque (1987). Aussi Michael Cernea, auteur de *Putting People First* (1985). Source : H. P. Binswanger-Mkhize, J. P. de Regt, S. Spector (dir.), *LCDD, op. cit.* p. 25
[646] Terme générique employé pour désigner les bidonvilles indonésiens.
[647] Parmi celles-ci : H. P. Binswanger-Mkhize, J. P. de Regt, S. Spector (dir.), *LCDD, op. cit.* ; WB, *Community-Driven Development: From Vision to Practice. A Technical Sourcebook*, Washington D.C., 2002 ; WB, « Community-Driven Development in Local Government Capacity Building Projects: Emerging Approaches in Africa », *Social Development Notes*, n°. 86, July 2004 ; WB, *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington D.C., June 2002
[648] H. P. Binswanger-Mkhize, J. P. de Regt, S. Spector (dir.), *LCDD, op. cit.*, p. 36

formes et des procédures de transfert financier de la Banque. Pour prêter directement aux communautés (et non plus aux autorités) celle-ci est amenée à revoir et à flexibiliser ses propres conditions de financement, de même que les clauses de reddition de comptes traditionnellement exigées en contrepartie des prêts. Elle va également développer un système de « fonds sociaux », gérés et possédés par les communautés[649]. Les communautés concernées par ce type de dispositif devront bien entendu se plier à un certain nombre d'exigences, allant de la signature préalable d'un contrat, à l'élection d'un comité de finance[650]. Elles bénéficieront néanmoins d'un traitement spécifique et de réelles *facilités*, par rapport aux conditionnalités traditionnelles des partenariats établis par l'institution.

L'entrée dans le nouveau millénaire se traduit donc, à la Banque mondiale, par un certain renouveau des pratiques de coopération financière. Le problème de la pauvreté, réinterprété au prisme du concept de vulnérabilité, revient dans la ligne de mire de l'institution, qui s'ouvre à des approches et des méthodologies nouvelles. Ces transformations sont le reflet d'un réel effort d'adaptation, et d'une volonté d'explorer de nouvelles formes, plus directes, de participation financière. Si elles interviennent aussi dans des projets ruraux – ayant été pensées dans une perspective assez large et non spécifique au secteur urbain – elles vont particulièrement impacter les pratiques de la Banque vis-à-vis de l'assistance aux populations de bidonvilles.

Du côté des Nations Unies, on va voir surgir des mutations plus structurelles et directement liées au champ urbain. Au début des années 2000, l'UNCHS va en effet faire l'objet d'une importante réforme de statut, et s'élever enfin au rang des autres grandes organisations du système onusien.

Formulée lors de la Conférence Habitat II, puis réitérée à l'occasion de la session extraordinaire de 2001[651], la demande pour une telle réforme semblait dès le départ faire l'objet d'une adhésion assez large, dans la communauté internationale. Il faut dire que les capacités réelles d'action de l'UNCHS devenaient de plus en plus critiques, au regard des horizons fixés par l'agenda de l'habitat[652]. Le processus de « revitalisation » entamé à la suite de la rencontre

[649] Système très proche du modèle développé à Fortaleza par le GRET et le Cearáh Periferia et que nous ne présenterons donc pas en détail ici.
[650] *Ibid.*, p. 35
[651] Voir : A/RES/S-25/2, annexe, paragraphe 67.
[652] Plusieurs scandales avaient éclaté, durant les années 1990, qui remettaient en cause la capacité de l'organisation a remplir le rôle qui lui était assigné dans son mandat. On a trouvé la trace d'un tel exemple, dans un rapport d'enquête sur le programme « oil-for-food », pour lequel l'UNCHS devait gérer des aspects de relogement. Source : Independant Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, *The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme,* Vol IV, Report of Investigation, sept 7th, 2005.

d'Istanbul avait permis de rendre un peu de crédibilité à cette organisation, mais celle-ci demeurait encore une entité de second ordre dans l'organigramme des Nations Unies. En décembre 2001, l'Assemblée Générale adopte une résolution pour modifier son statut et l'élever au rang d'organe subsidiaire de l'Assemblée (au même titre que des agences telles que le PNUD ou l'UNICEF). Le Centre et la Commission pour les établissements humains fusionnent en un seul et même Programme, qui prend le nom d'ONU-Habitat. En réalité, l'agence reste divisée en deux sections, l'une politique et l'autre exécutive : le Conseil de Gouvernance, et le Secrétariat. La première se définit comme le bras inter-gouvernemental de l'organisation, elle est composée de cinquante-huit représentants d'États, élus par l'ECOSOC pour une durée de cinq ans, avec, bien entendu, un nombre de sièges déterminé en fonction de l'aire régionale. La seconde section, dont les responsabilités sont définies directement en fonction de l'agenda pour l'habitat, devient officiellement le « point focal » des activités onusiennes en direction des établissements humains. À l'échelle multilatérale, elle est donc l'organisation responsable de la coordination des initiatives relatives à la mise en œuvre des objectifs de « logement pour tous » et d'habitat en général.

Le secrétariat est placé sous la coordination d'un directeur général, élu par l'Assemblée Générale sur nomination du Secrétaire Général des Nations Unies et élevé lui-même au rang de sous-Secrétaire Général. Pour les débuts d'ONU-Habitat, l'Assemblée fait le choix de laisser la directrice de l'UNCHS poursuivre son mandat et lui confie donc les rennes du Secrétariat. Pour mener à bien sa mission, elle dispose de l'ensemble des ressources de la Fondation pour les établissements humains, celle-ci devant être alimentée par les contributions des États. Concernant cet aspect budgétaire, le texte de la résolution demeure assez vague : il encourage les États à augmenter leur participation financière, sans pour autant fixer d'objectif précis. La Directrice elle-même est invitée à « poursuivre ses efforts de collecte de fonds », afin de permettre à la Fondation d'accumuler davantage de ressources. En somme, cet aspect de « lobbying » ou de recherche de financements semble faire partie intégrante de ses fonctions ; il va également constituer un des grands défis d'ONU-Habitat dans les années suivantes. Handicapée par son statut secondaire, l'UNCHS était jusqu'alors assez peu populaire auprès des donateurs. Au cours des années 1990, elle avait en outre acquis une assez mauvaise réputation en matière de gestion budgétaire. En l'absence de recommandations plus précises de la part de l'Assemblée Générale concernant les montants des contributions, ONU-Habitat partait donc en 2001 d'une base de ressources assez faible. Pour preuve, cette même année, le total des contributions ordinaires à la Fondation s'élevait à seulement 30 millions de dollars[653].

---

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8D5BE817FC3D260D492570AE000D9A1D-iic-irq-7sepv4.pdf Consulté le 09/03/2021

[653] Source : « Summary chart of growth in total contributions to UN-HABITAT 1998 – 2007 », UN-habitat, « The present funding of UN-HABITAT », *Report to the* UN-Habitat Donors meeting in Seville, 15-16 October 2008. https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/5883_5454_Present%20funding.pdfConsulté le 09/03/2021

Avec la décision de revaloriser le programme pour les établissements humains, ce budget est toutefois réhaussé, passant à plus de 50 millions de dollars en 2002 et à près de 125 millions en 2005. Une élévation notoire des capacités budgétaires de l'organisation, mais qui reste assez peu significative, si l'on compare ONU-Habitat à d'autres agences onusiennes[654]. Pour la même période par exemple, le total des contributions reçues par le PNUD est plutôt de l'ordre du milliard de dollars[655]. Les ressources d'ONU-Habitat demeurent donc encore limitées, durant ses premières années d'existence. La réforme de son statut témoigne pourtant d'une volonté politique accrue, de la part des États membres des Nations Unies, de revaloriser la coopération internationale visant les établissements humains.

ii) Cities Alliance : le moment de passer à l'échelle supérieure en matière de bidonvilles

La conscience des nécessités financières importantes dans le domaine des bidonvilles s'est en particulier aiguisée, depuis Habitat II. Les chiffres du déficit de logement, combinés aux appels répétés de la société civile urbaine, semblent avoir activé la sonnette d'alarme à l'échelle internationale, d'autant que de nombreux gouvernements locaux ont déjà montré l'exemple en mettant en œuvre des programmes de réhabilitation ou d'intégration de leurs bidonvilles. À la faveur de ce contexte, et des transformations politiques et institutionnelles à l'œuvre chez l'UNCHS et la Banque mondiale, une initiative internationale va voir le jour, en 1999, qui va permettre de renforcer la mobilisation dans ce domaine. Cette année-là, les deux organisations décident de former une alliance stratégique, se donnant pour mission d'améliorer la situation des bidonvilles à grande échelle. Ce partenariat reçoit dès le départ le soutien des principales associations de gouvernements locaux, ainsi que la participation de dix États du Nord (le Japon, la Norvège, la Suède, les Pays Bas, la France, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume Uni, le Canada, les États Unis), tous membres du Comité d'Assistance au Développement (DAC) l'OCDE. D'autres États vont encore se joindre à l'initiative au cours des années suivantes, ainsi que le PNUD, en 2003. Au moment de sa création, « Cities Alliance » ou l'Alliance des villes, bénéficie donc d'une adhésion assez large au niveau international. Elle peut aussi compter sur l'appui de personnalités politiques reconnues, telles que Nelson Mandela, qui préside la cérémonie d'inauguration, ou encore Kofi Annan, le secrétaire général des Nations Unies. Dès le départ, l'initiative s'inscrit ainsi dans une logique de ralliement et de

---

[654] Dans un article plus tardif, daté de 2016, Eugénie Birch dresse le même constat. Elle observe que le budget annuel d'ONU-Habitat est d'un peu moins de 500 millions de dollars, et que celle-ci constitue, « au sein du système des Nations Unies (…) une agence petite, relativement isolée et sous-dotée en termes de ressources. ». Cf : Eugenie L Birch, « A Midterm Report: Will Habitat III Make a Difference to the World's Urban Development? », *Journal of the American Planning Association,* October 2016, p. 399

[655] UNDP, « Contributions au PNUD : 1999-2009 », *Le PNUD en action 2009/2010 : Tenir les promesses,* New York, 2 oct. 2015, p. 40

publicisation, qui la distingue de partenariats antérieurs plus discrets, tels que le NUMP (évoqué dans le premier chapitre).

À première vue, l'objectif général qu'elle affiche dans son *Plan d'action*[656] de 1999 semble d'ailleurs ambitieux – à se demander s'il ne participe pas lui aussi de la dimension « publicitaire » des débuts de Cities Alliance. Prenant pour horizon l'année 2020, celle-ci se fixe pour but d'améliorer les conditions d'existence de près de cent millions d'habitants de bidonvilles dans le monde. Exprimée en valeur absolue plutôt qu'en pourcentage, cette cible semble revêtir un caractère plutôt symbolique qu'une quelconque représentativité statistique. Le seuil des cent millions ne renvoie à aucun repère précis, le plan d'action lui-même reste vague, quant à l'estimation de l'ampleur du phénomène de *bidonvilisation.* La confusion augmente encore lorsqu'on regarde le slogan accolé au nom du programme et qui prône ou annonce – difficile de le savoir – « des villes sans bidonvilles ». Formule accrocheuse, cela va sans dire, mais qui de fait semble contredire l'objectif « d'amélioration des conditions de vie » dans les bidonvilles, l'expression soulève un certain nombre d'interrogations. Pour qui connaît la trajectoire des politiques de bidonvilles, l'idée de villes « sans » bidonvilles éveille assez automatiquement le spectre des politiques d'éradication, pratiquées massivement dans les années 1950, 1960 et 1970[657]. Bien sûr, si l'on s'en remet à la brochure de Cities Alliance, de telles approches semblent exclues : le discours employé est plutôt celui de l'amélioration ou de la réhabilitation *in situ* des bidonvilles. Malgré tout, le plan d'action reste assez vague et allusif sur les aspects techniques et la nature des interventions requises pour atteindre la cible.

En réalité, ce partenariat entre l'UNCHS et la Banque mondiale ne vise pas tant le passage à l'action que le passage à l'échelle supérieure, le fameux « *scaling up* ». L'expression est omniprésente dans le texte du *Plan d'action* : elle traduit une idée d'amplification, d'élargissement de l'impact des projets. Au regard de l'objectif qu'elle s'est fixée, l'Alliance des villes se doit en effet de privilégier des mesures d'ampleur, capables de s'installer sur la durée et d'atteindre le plus grand nombre d'individus. Sa stratégie consiste donc à construire, sur la base de savoirs, d'expériences ou d'initiatives déjà disponibles au niveau local, des programmes institutionnalisés et d'envergure nationale. En cela, bien que son point focal ne soit pas exactement la « bonne gouvernance », sa manière d'aborder la question des bidonvilles demeure très proche de l'esprit du NUMP. Finalement assez détachée des considérations pratiques relatives au « *comment faire* » (c'est-à-dire aux modalités d'intervention sur le terrain) l'Alliance entend plutôt agir comme une *incubatrice* de projets. Dès ses premières

[656] Cities Alliance, *Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale*, [Special Summary Edition], UNCHS - The World Bank, 1999

[657] Ambiguïté soulevée par plusieurs des chercheurs et praticiens des questions urbaines, avec lesquels nous nous sommes entretenue de manière informelle dans le cadre de la préparation de cette recherche et de nos terrains. Lire aussi : Edgar Pieterse, *City futures. Confronting the crisis of urban development*, London & New York, UCT Press, 2008, p. 40

expériences, elle se pose d'ailleurs comme une facilitatrice entre les pouvoirs publics, d'abord locaux, puis nationaux, et des communautés locales déjà organisées ou qu'elle aide elle-même à se consolider. Sa véritable expertise sur le terrain réside dès lors dans sa capacité à créer du lien entre les diverses parties prenantes, de manière à permettre le renforcement du dialogue et l'institutionnalisation de projets inclusifs, dans leur mise en œuvre et leur gestion.

Outre cette fonction – en somme, équivalente à celle des promoteurs de la « bonne gouvernance » – Cities Alliance va aussi permettre de canaliser des aides d'origine externe, en vue de soutenir et de « catalyser » (pour reprendre ses propres termes) les initiatives les plus prometteuses. Cet aspect, que l'on pourrait associer à un rôle de lobbying, est véritablement au cœur de sa conception. Il éclaire d'ailleurs assez bien la stratégie initiale de « partenariat » de l'UNCHS – agence effectivement spécialisée sur les problématiques urbaines – avec l'un des principaux bailleurs de fonds du champ international du développement et avec des États figurant parmi les plus riches de la planète. Un tel dispositif offre en effet la possibilité de drainer des sommes importantes au nom d'une cause unique, celle des bidonvilles. Car le temps des programmes « low-cost » semble bel et bien révolu : la coopération financière apparaît ainsi comme un axe central de l'Alliance. Dans son plan d'action, où le lexique financier est d'ailleurs très présent, elle est présentée comme un moyen privilégié d'atteindre la cible fixée. Elle n'est toutefois pas le seul motif à l'adoption de la stratégie de partenariat : sans même évoquer les deux organisations fondatrices, la majorité des membres étatiques de l'Alliance avait déjà à son actif plusieurs décennies d'expérience en matière de politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Par le biais de leurs agences nationales de développement[658], certains de ces États avaient accumulé des compétences techniques notamment en matière urbaine et sur les questions de logement. Leur assistance se portait le plus souvent sur des projets situés dans une ancienne zone d'influence coloniale : un « pré-carré », où la volonté d'aider pouvait se mêler à des intérêts économiques ou politiques, avec des rapports de coopération bilatérale potentiellement déséquilibrés et inégaux. En associant ces États au partenariat global pour les bidonvilles, Cities Alliance misait donc sur des partenaires relativement compétents, mais aussi avertis sur la nature et l'ampleur des problématiques en lien avec la situation des bidonvilles. La construction d'un effort commun et centralisé entre tous ces acteurs apparaissait en outre comme un moyen de déconnecter la coopération technique et financière pour les bidonvilles des enjeux individuels. La création de

[658] On l'a très bien vu pour USAID en Amérique latine, mais on aurait pu aussi évoquer le rôle de l'AFD (Agence française de développement) en Afrique, ou celui DfID (Department for International Development of the United Kingdom, devenu depuis Foreign, Commonwealth & Development Office) en Inde, etc. Sur le rôle historique (et l'influence persistante) des agences nationales de développement, lire le brillant article de : B. Gruffydd Jones, « 'Bankable Slums' », *art. cit.*

l'Alliance devait finalement permettre de jeter les bases d'une action internationale coordonnée et donc plus efficace, vis-à-vis des bidonvilles.

À mi-chemin entre un lobby international et un programme d'assistance classique, Cities Alliance émerge donc, au tournant des années 2000, comme la nouvelle figure de proue de la coopération internationale visant les bidonvilles. Elle apparaît comme un véritable précurseur en la matière : jamais, dans notre étude de la trajectoire internationalisée de la question des bidonvilles, on n'avait vu se constituer d'initiative d'une telle ampleur et exclusivement consacrée à la problématique des bidonvilles. À bien des égards, la création de Cities Alliance semble rompre avec les schémas anciens de l'action internationale dans ce domaine. La place centrale accordée à la coopération financière et à la mise à disposition de fonds internationaux montre déjà une transformation significative par rapport au discours timide du « *low-cost* » qui dominait jusqu'alors. Ce revirement est le témoin d'une revalorisation de la question des bidonvilles, qui non seulement commence à être abordée pour elle-même (et non plus dans le vaste ensemble des problématiques relatives aux établissements humains), mais qui devient aussi suffisamment importante (ou suffisamment alarmante) pour mériter l'investissement financier qu'on rechignait jusque-là à lui accorder. Un autre changement majeur se produit au niveau de la stratégie de coopération proposée par l'Alliance dans les zones où elle décide d'intervenir. À rebours des pratiques traditionnelles de coopération « *top-down* », où des organisations internationales dialoguaient d'abord avec des gouvernements sinon centraux du moins de haut niveau, pour ensuite atteindre les populations locales, Cities Alliance adopte un modèle « *bottom-up* », où les premiers contacts s'établissent avec les acteurs de terrain, voire les bénéficiaires eux-mêmes. Les initiatives communautaires et les pratiques développées par les ONG locales deviennent par la suite des modèles et des sources d'inspiration pour l'élaboration, par les autorités locales ou nationales, de stratégies d'intervention durables et institutionnalisées. Cette manière d'aborder la coopération pour les bidonvilles n'est bien sûr pas complètement inédite ou *sui generis* : elle est le produit des transformations qui ont marqué la décennie des années 1990, en particulier de l'émergence et la reconnaissance des acteurs non-gouvernementaux (ou sub-gouvernementaux). L'intégration de ces avancées dans la conception de la stratégie de Cities Alliance démontre en tout cas une volonté d'inscrire l'action internationale pour les bidonvilles dans un cadre innovant et plus inclusif. Vis-à-vis de l'internationalisation de la question des bidonvilles, elle ouvre des perspectives nouvelles, dont nous allons à présent tenter de présenter les applications concrètes.

Tout à fait emblématique du type d'expérience recherchée par Cities Alliance dans les pays en développement, notre cas d'étude brésilien se prête ici encore à l'exemplification du propos général sur ce programme. Un bref retour à la trajectoire de développement des politiques urbaines au Brésil nous permettra ainsi d'approfondir l'analyse du rôle de l'Alliance

et de mieux comprendre les implications pratiques de sa stratégie. Ce sera aussi l'occasion d'évoquer les changements importants qui se produisent dans le pays au début des années 2000 en matière d'institutionnalisation des problématiques de bidonvilles.

Cities Alliance s'implante au Brésil quasiment dès sa création. Lorsqu'elle arrive à São Paulo, la capitale économique et la ville la plus peuplée, elle choisit de prendre ses quartiers dans les locaux de la principale université publique : la USP. Dans les premières années, l'équipe de l'Alliance se concentre sur une poignée d'initiatives locales, principalement à Salvador et São Paulo[659]. Ces initiatives correspondent plutôt à des projets locaux, gérés soit par des municipalités soit par des gouvernements d'États fédérés. Elles portent en tout cas sur des aspects relatifs aux bidonvilles et impliquent toutes un certain degré de participation citoyenne ou communautaire. À Salvador le gouvernement de l'État de Bahia entend réhabiliter un quartier précaire d'habitations sur pilotis. Deux membres de l'Alliance, le gouvernement italien et la Banque mondiale, décident de lui prêter main forte au travers d'un soutien financier. Cities Alliance se pose comme une facilitatrice de coopération : elle fait le pont entre les parties prenantes locales et les adjuvants externes. Concernant les aspects techniques de la réhabilitation, elle n'intervient que très peu : elle s'appuie en effet sur le savoir-faire d'une ONG italienne, qui se charge elle-même de gérer la partie opérationnelle, en lien avec les communautés de base[660]. À São Paulo, les premières années de Cities Alliance coïncident avec l'élection d'un maire PT, Marta Suplicy. Comme cela avait pu être le cas à Fortaleza à la fin des années 1980[661], l'arrivée d'un gouvernement progressiste ouvre une fenêtre d'opportunité pour l'instauration de politiques sociales et la reconsidération des bidonvilles. Un vaste plan de réhabilitation de quartiers précaires commence d'ailleurs à se construire au sein de la SEHAB, le département municipal d'habitation. L'une de nos enquêtées, Annaclaudia Rossbach, fait partie de l'équipe en charge de développer ce programme, qui prendra le nom de *Bairro Legal*. Selon elle, la SEHAB se caractérise à cette époque par un potentiel créatif important, ainsi qu'une volonté réelle de progrès. Pourtant, les ressources disponibles restent limitées, en l'absence notamment d'un dispositif fédéral de financement des œuvres de logement et d'urbanisation à visées sociales. Dans ce contexte, Cities Alliance apparaît comme une alliée

---

[659] En réalité, d'autres projets reçoivent également l'appui de Cities Alliance durant ses premières années au Brésil. Ils se déroulent à Recife, dans le Nordeste, et dans la région de Rio Grande do Sul, à l'extrême Sud du Brésil. Il s'agit néanmoins de projets gérés par d'autres acteurs internationaux (notamment la Banque mondiale) et Cities Alliance n'y joue qu'un rôle assez secondaire, intervenant ponctuellement et sur des aspects précis, souvent relatifs à la participation communautaire. D'ailleurs, ces initiatives ne semblent pas avoir eu de continuité réelle. Elles n'apparaissent pas en tout cas dans les rapports d'activité officiels de Cities Alliance au Brésil, qui ne semble pas les assumer pleinement. Nous en avons eu connaissance grâce à un rapport interne, rédigé et fourni par l'un de nos enquêtés - un rapport qui d'ailleurs ne manque pas de souligner la « différence » entre ces projets et les autres initiatives réellement prises en charge par Cities Alliance. Source : Cities Alliance Francesco Notarbartolo di Villarosa, *Impacto da Cities Alliance no Brasil. Uma Análise Crítica*, (doc. Interne), 2016

[660] *Ibid.* ; Cities Alliance, Mariana Kara José, « Cities Alliance in Brazil: A Partnership for Success », *CIVIS Sharing Knowledge and Learning from Cities*, n° 9, 2014, p. 8

[661] Voir dans la section précédente : Partie 1, chapitre 2, B.

clé pour les acteurs municipaux : un partenariat s'établit entre elle et la SEHAB, qui permet de faire émerger des solutions institutionnelles et de financement. Avec l'aide de la Banque mondiale, des consultants sont engagés pour venir appuyer les fonctionnaires municipaux sur les aspects méthodologiques les plus délicats. Des fonds substantiels sont mis à disposition du programme *Bairro Legal*, notamment sur le point de l'amélioration de bidonvilles. Les projets mis en œuvre dans ce domaine incluent une composante de régularisation foncière, un aspect particulièrement cher à la Banque mondiale, comme on l'a déjà souligné. De manière générale, l'expertise de Cities Alliance en matière de gouvernance permet à la SEHAB de se moderniser et de se renforcer institutionnellement. La collaboration entre la Mairie, Cities Alliance et la Banque mondiale (bien que celle-ci demeure plus en retrait par rapport au terrain) semble particulièrement fructueuse. Cities Alliance en tire elle-même des bénéfices, puisqu'elle gagne en crédibilité et raffermit son ancrage dans le pays. Ses efforts sont d'autant mieux rentabilisés qu'elle incite la municipalité de São Paulo à partager les compétences nouvellement acquises avec d'autres mairies brésiliennes (Sao Bernardo do Campo)[662].

En parallèle de l'accompagnement des projets à échelon local, un dialogue s'est également établi entre l'équipe de l'Alliance et les fonctionnaires fédéraux responsables des questions urbaines au Brésil. Pour comprendre cette trajectoire, il nous faut tout d'abord ouvrir une parenthèse historique sur les avancées de la politique urbaine fédérale. En 1988, lorsque la nouvelle Constitution est adoptée, de nombreuses transformations s'annoncent, en matière d'urbanisme et de logement. Comme on l'a déjà montré, la tendance à la décentralisation se confirme et les Brésiliens acquièrent de nouveaux droits, notamment un droit au logement. Malgré ces avancées, le chapitre de la Constitution consacré à la politique urbaine (chapitre IV) demeure incomplet : il attend d'être précisé et approfondi par les lois civiles et des réformes ultérieures. Dans le sillage du changement constitutionnel, plusieurs propositions sont d'ailleurs formulées à ce sujet : le FNRU lui-même tente d'émettre certaines recommandations. En 1989, un sénateur de centre droit, Pompeu de Sousa, élabore un projet solide de réforme urbaine. Celui-ci convainc d'emblée le Sénat brésilien, qui l'approuve et le transmet à la Chambre des Députés, où il doit encore transiter par diverses commissions. L'une d'elles, la Commission de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce, est présidée par un député lié à l'industrie de la Construction. Or, ce dernier est hostile au projet, qui compromet selon lui les intérêts du secteur privé, notamment en matière de politiques de logement.[663]. Pendant plus de sept ans, il va lui faire barrage. Le projet élaboré par Pompeu de Sousa va rester bloqué à la Chambre, sans qu'aucune autre proposition ne parvienne à émerger pour mettre un terme au vide juridique

---

662 De la même manière, elle établira à la fin des années 2000 un projet de coopération triangulaire avec l'État de Salvador, le gouvernement italien, et la mairie de Maputo, au Mozambique, pour une réplication de l'expérience menée auprès des habitants de bidonvilles. Voir rapport : M. Kara José, *Cities Alliance in Brazil, art. cit.* p. 8.

663 Il s'agit de Luiz Roberto Ponte. Source : José Roberto Bassul, « Reforma urbana e Estatuto da Cidade », *EURE*, vol. 28 n° 84, sep. 2002

laissé par la Constitution dans le domaine urbain. Finalement, en 1996, la Commission à l'origine de l'embargo change de président et finit par approuver le projet, sous la pression des mouvements sociaux et notamment du FNRU. Celui-ci va donc continuer donc son chemin au travers d'autres Commissions, qui lui vont toutes lui donner leur feu vert. L'une d'elles, attachée aux questions de Développement Urbain et Intérieur, va même contribuer à un enrichissement significatif du texte, sous l'impulsion de son président, un *Fortalezense* lié aux grands syndicats d'habitants de favelas que l'on a déjà évoqués[664]. En juin 2001, le projet est enfin sanctionné par le Président Fernando Cardoso, donnant naissance à l'un des textes fondamentaux du développement urbain au Brésil : le Statut de la ville. En plus de compléter et de clarifier les directives constitutionnelles, ce dernier va faire émerger un grand nombre d'outils et d'instruments juridiques pour permettre aux gouvernements locaux mais aussi aux syndicats et aux habitants de bidonvilles eux-mêmes d'œuvrer pour la défense du droit au logement. Il va également propulser le Brésil à la pointe de l'innovation sociale sur la scène internationale de l'urbain en proclamant un « droit à la ville ». À cet égard, on peut souligner que l'entrée en vigueur du Statut de la Ville va jouer un rôle décisif dans l'approfondissement de la coopération entre les autorités brésiliennes et Cities Alliance.

Comme l'indique Cities Alliance dans plusieurs de ses rapports, l'instauration du Statut de la ville a ouvert une fenêtre d'opportunité en matière de développement de projets d'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles au Brésil. La garantie de nouveaux droits pour les habitants de favelas non régularisées, l'institutionnalisation de figures juridiques telles que les ZEIS[665], ou encore *l'usucapiõ* spéciale collective[666] ont réellement élargi le champ des possibles dans la formulation de politiques publiques de grande échelle. Certains de ces instruments ont d'ailleurs été mis à profit dès les premiers développements locaux, notamment ceux réalisés en partenariat avec la mairie de São Paulo. Le Statut de la ville a également permis de créer un cadre propice à l'établissement d'un partenariat plus solide entre Cities Alliance et les autorités fédérales brésiliennes.

En réalité, les conditions d'un tel rapprochement n'ont été entièrement réunies que lorsque Lula da Silva, candidat (et fondateur) du PT a remporté les élections présidentielles de

---

664 Inácio Arruda : il a présidé la Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza. *Ibid.*

665 Zones spéciales d'intérêt social. Cet instrument permet de déterminer qu'une zone doit être consacrée à du logement social. Elle peut s'appliquer à des terrains déjà occupés par des favelas : dans ce cas, des travaux d'amélioration peuvent toujours avoir lieu mais les terrains en question doivent demeurer à l'usage exclusif des populations éligibles au logement social. Autrement dit, lorsqu'une favela est déclarée ZEIS, les habitants ne peuvent plus en être délogés contre leur volonté. Nous y reviendrons dans la dernière partie de ce travail.

666 L'usucapion urbain est un instrument issu de la Constitution, il permet à des habitants de bas revenu (non-détenteurs d'autres terrains ou biens immobiliers), installés sur des zones de moins de 250m² qui ne leur appartiennent pas d'accéder au bout de 5 ans à la propriété. Le Statut de la ville apporte une nouveauté : il devient possible, pour les communautés installées sur des zones de plus de 250m² où il n'est pas possible d'identifier séparément lots occupés, d'obtenir une propriété collective.

2002. Cette percée politique de la gauche et des mouvements sociaux dans leur ensemble a évidemment ouvert des perspectives nouvelles en matière de politiques publiques. Dans le domaine urbain, elle a représenté un véritable tournant puisqu'elle a permis la création du ministère des Villes, en 2003. À cet égard, il convient de souligner le rôle fondamental joué par certains des grands noms de l'architecture et de l'urbanisme brésiliens, que l'on a mentionnés un peu plus tôt dans ce travail (voir chapitre 1, C). Plusieurs de ces individus, dont Raquel Rolnik l'une des figures de proue du FNRU, ont en effet pris le parti de s'engager aux côtés du candidat PT durant sa campagne, période au cours de laquelle ils ont commencé à construire les grandes lignes d'une politique urbaine nationale. À la victoire de Lula, Rolnik et ses collègues se sont retrouvés propulsés vers les hautes sphères du pouvoir fédéral, où ils ont pu commencer à œuvrer de manière plus concrète. Leurs idées vont prendre corps en 2003 dans la création du ministère des Villes, une institution qui va offrir un cadre à la politique nationale en matière urbaine.

Dans la perspective de Cities Alliance, cette étape constitue évidemment une avancée déterminante, tout à fait dans l'esprit des mesures « de grande échelle » qu'elle entend promouvoir. Au moment de la création du Ministère, l'antenne brésilienne de l'Alliance œuvrait déjà à Bahia et São Paulo, aux côtés des autorités locales ; elle avait par ailleurs collaboré avec certaines entités du Gouvernement Fédéral, tels que l'IPEA[667], dans des projets de recherche pour l'instauration de politiques nationales d'urbanisation de favelas. L'apparition du ministère des Villes dans le paysage institutionnel brésilien va engendrer un « saut qualitatif »[668] dans sa relation avec le gouvernement fédéral. Pour la première fois, Cities Alliance va pouvoir s'adresser à un interlocuteur unique et compétent dans le domaine des politiques de bidonvilles. Un partenariat plus étroit va donc commencer à se développer avec l'institution nouvellement créé, conduisant, la même année, à l'entrée officielle du Brésil dans l'alliance[669]. À partir de là, les efforts de Cities Alliance vont se porter de manière plus soutenue sur l'échelon fédéral, et tendre vers le développement de la Politique Nationale d'Habitation.

Ce moment coïncide avec la fin du mandat de Marta Suplicy à la mairie de São Paulo. Un.e de nos enquêté.es, qui travaillait jusqu'alors pour la SEHAB, quitte cette institution pour devenir consultant.e pour Cities Alliance. D'après son propre témoignage, il/elle est engagé.e en partie parce qu'il/elle entretient de bonnes relations avec l'équipe du Ministère[670]. Or, un

---

[667] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada : il s'agit d'une fondation publique du Gouvernement Fédéral vouée à la recherche en économie, une sorte de *think tank*.
[668] Cities Alliance, *Impacto da Cities Alliance no Brasil*, *op. cit.*
[669] Le Brésil devient le premier pays en développement membre de Cities Alliance.
[670] De tels liens s'expliquent en partie par les connexions fortes entre la mairie de São Paulo et certaines des personnalités à l'origine de la conception du Ministère, notamment Raquel Rolnik. Le travail de notre enquêtée au sein de la SEHAB l'avait par ailleurs amenée à dialoguer avec les équipes fédérales en charge de préparer la politique habitationnelle nationale, ainsi qu'avec les représentants de la Banque mondiale placés auprès du gouvernement fédéral. Sources : Entretien anonymisé. Entretien avec Francesco Notarbartolo di Villarosa.

vaste chantier de travail vient de s'ouvrir à Brasilia, soutenu financièrement par la Banque mondiale et techniquement par l'équipe de l'Alliance. « Je suis entré.e [à Cities Alliance] au travers d'un prêt pour le logement, accordé au Trésor National de cinq-cents millions de dollars. Ce prêt incluait une condition de réforme »[671], nous explique l'enquêté.e, lors de notre entretien. Le rôle qui lui est assigné est celui d'un.e facilitateur.rice de dialogue : il/elle est chargé.e d'organiser un groupe de travail interministériel, centré sur le thème du logement. En l'absence d'une entité dédiée, les questions habitationnelles étaient jusque-là traitées par des entités diverses au sein du gouvernement fédéral : le groupe coordonné par notre enquêté.e devait permettre d'identifier les initiatives existantes pour les centraliser. Il devait aussi faire émerger un échange durable et approfondi entre les ministères, en vue de l'élaboration d'une politique de logement intégrée. Car c'était là l'objectif premier du Ministère et aussi le « grand dessein » de l'Alliance des villes pour le Brésil.

Dès l'année 2003, l'équipe de Cities Alliance s'engage dans ce sens aux côtés du Secrétariat National d'Habitation (SNH). À travers le projet « Développement Habitationnel et urbain – Appui à une Politique Nationale pour les Pauvres », elle participe à l'organisation de « Conférences des villes » dans tout le pays. Ces conférences, qui se tiennent à tous les niveaux de gouvernement (municipal, *estadual*, fédéral) sont l'occasion pour le Ministère de présenter au public l'ébauche d'une Politique habitationnelle nationale. En soumettant les diverses propositions au débat, les concepteurs de cette politique entendent l'ajuster aux critiques et aux demandes particulières des citoyens. En octobre 2003, se tient une Conférence Nationale des villes, qui porte ce processus consultatif à son point culminant. Un Conseil des villes est institué à cette occasion, chargé de parachever ladite politique à partir des avis recueillis dans l'ensemble du pays. Avec l'aide de plusieurs consultants de Cities Alliance[672], le document final prend forme, donnant naissance à la Politique Nationale de Logement (PNH). L'entrée en vigueur de celle-ci, en 2004, met un terme à la situation financière assez dramatique de nombreuses mairies brésiliennes. Est en effet instauré un système effectif de transferts de fonds, qui permet de drainer les ressources de l'Union vers les États fédérés et les municipalités. En pratique, ces dernières peuvent disposer des transferts fédéraux comme bon leur semble, tant qu'elles se tiennent aux objectifs définis dans leur Plan directeur. Certaines contreparties sociales sont toutefois exigées par la PNH, notamment la priorisation des familles vulnérables et la mise en œuvre de politiques infrastructurelles et de régularisation dans les quartiers précaires[673]. Ce dernier point, qui nous ramène inévitablement à notre objet d'étude, nous invite du même coup à questionner la place accordée à la thématique des bidonvilles dans les développements du partenariat de Cities Alliance avec le Ministère. L'affleurement d'une

[671] Entretien anonymisé
[672] Cities Alliance, *Impacto da Cities Alliance no Brasil*, *op. cit.*
[673] *ibid.*

préoccupation pour le sort des familles vulnérables et des habitants de quartiers précaires dans la PNH suggère que celle-ci a effectivement été abordée au cours des discussions à Brasilia[674]. Pourtant, la réflexion sur les bidonvilles semble être restée très secondaire, si l'on se fie au bilan des activités réalisées par cet acteur entre 2003 et 2005, dans sa collaboration avec le ministère des Villes. Comme le souligne notre enquêté.e, les tâches accomplies par lui/elle et ses collègues se sont plutôt concentrées sur des activités de « capacitation »[675] et d'encadrement méthodologique. L'enquêté.e reconnaît spontanément que « [la question de] l'urbanisation[676] est venue plus tard ». Cette mise à l'écart première de la thématique des bidonvilles – pourtant censée se trouver au cœur de la mission de Cities Alliance – est intéressante en ce qu'elle confirme notre analyse précédente et l'idée d'une filiation avec le NUMP. Le cas du partenariat brésilien met en évidence une claire orientation du travail de Cities Alliance vers des politiques de « bonne gouvernance », plutôt que vers la « pratique » de l'amélioration des bidonvilles. En lien avec cette observation, la question du financement des politiques tournées vers l'habitat précaire semble avoir fait l'objet d'une attention toute particulière de la part de l'équipe composite de la SNH. Dès l'année 2003, Cities Alliance organise un séminaire sur cette thématique, qui aboutit à la conclusion que le secteur privé a un rôle essentiel à jouer dans ce domaine[677]. Cette idée, chère à certains des membres de Cities Alliance, va demeurer présente dans l'esprit des concepteurs de la politique habitationnelle brésilienne tout au long du processus. « La participation du secteur privé était quelque chose d'évident à la SNH », affirmera l'enquêté.e à ce sujet, lors de notre entretien. Effectivement, cette « évidence » va se glisser en filigrane de la conception des différents outils de la politique de logement. On la retrouvera notamment dans le Système National d'Habitation d'Intérêt Social (SNIS) et son fonds associé (FNIS) mais surtout dans le Plan National d'Habitation (PLANHAB).

Préparé au sein du Ministère entre 2007 et 2008 – toujours avec l'appui de Cities Alliance – le PLANHAB se construit comme la feuille de route de la politique de logement du gouvernement, dont il définit les principales stratégies pour les quinze années à venir. De ce document, vont jaillir les deux grandes initiatives fédérales dirigées aux populations en situation d'habitat précaire : le PAC-UAP et le MCMV. Nous aurons l'occasion, dans le chapitre suivant, de revenir plus en détail sur la nature et le contenu de ces programmes. La présence de telles initiatives – même à l'état embryonnaire – dans le PLANHAB apparaît en tout cas comme un

---

[674] La ligne programmatique officielle de Cities Alliance porte également la trace de cette préoccupation : comme on l'a mentionné, la mission dans le cadre de laquelle s'inscrivent les activités de l'Alliance auprès du Ministère s'intitule « Appui à une Politique Nationale pour les Pauvres ».
[675] Entretien anonymisé
[676] L'entretien est en portugais, l'enquêtée se réfère ici à l'urbanisation de favelas, c'est-à-dire aux activités d'amélioration de bidonvilles dans leur ensemble.
[677] Cities Alliance, *Impacto da Cities Alliance no Brasil*, *op. cit.*

bon indicateur de l'avancée de la question des bidonvilles dans l'architecture de la politique fédérale de logement. Parallèlement à la construction de ces macro-programmes fédéraux, d'autres projets émergent au sein du Ministère, qui viennent remettre notre objet d'étude à l'ordre du jour. Entre 2004 et 2006, Cities Alliance développe une activité d'appui aux politiques de régularisation foncière et prévention de risques dans les favelas. En particulier, elle choisit d'œuvrer en faveur de la formation et de la « capacitation » des fonctionnaires d'État (toutes sphères de gouvernement confondues) dans ce domaine. Ces thématiques correspondant à certains des axes clés de la coopération de la Banque mondiale avec le Brésil, celle-ci se joint également à l'initiative en son nom propre, en accordant notamment un nouveau prêt aux autorités fédérales. Cette arrivée de fonds permet à Cities Alliance de concevoir, pour le ministère des Villes, une plateforme numérique de *e-learning* avec des formations sur la gestion et la prévention du risque dans les favelas ainsi que sur la régularisation foncière[678]. Jusqu'à une période récente[679], ces outils demeuraient encore à la disposition des fonctionnaires. Ils semblent avoir joué un rôle réellement important dans la diffusion de savoirs techniques, en lien avec les bidonvilles. Non content d'avoir favorisé une élévation globale du niveau de qualification au sein de l'administration brésilienne, ces enseignements en ligne ont constitué un formidable instrument de promotion de l'action du Ministère[680]. Dans des contextes administratifs parfois difficiles ou éloignés du centre[681], ils ont permis de créer du lien, ne serait-ce que symbolique, avec les autorités fédérales. La plupart des employé.es de mairies brésilien.nes avec lesquel.les nous nous sommes entretenue à Rio, Fortaleza et Maceió nous ont dit en avoir bénéficié à un moment de leur carrière (certains de ces outils avaient été actualisés par rapport au moment de leur création).

Pour conclure sur la mission de Cities Alliance au Brésil, on peut dire que celle-ci s'est implantée à un moment crucial de l'histoire politique et de la trajectoire urbaine du pays. L'entrée en vigueur du Statut de la ville et l'arrivée de Lula a la tête du gouvernement fédéral ont créé des conditions particulièrement propices à la réalisation des objectifs affichés par ce partenariat international dans son plan d'action. S'appuyant adroitement sur les compétences locales (et les réseaux de sympathie), Cities Alliance a par ailleurs été capable de se faufiler jusqu'aux plus hautes sphères de gouvernement, où elle a pu exercer une influence réelle sur la conception de politiques fondamentales pour le pays. Pour autant, il convient de préciser que

---

[678] On voit ici que Cities Alliance agit et se positionne comme une « consultante » auprès du ministère des Villes, dans une relation qui semble effectivement très fluide, mais qui dépasse aussi les cadres de la coopération technique traditionnelle, où les acteurs externes sont plutôt dans une position d'encadrement : ils aident les acteurs domestiques à « s'aider eux-mêmes ».

[679] Qui coïncide à peu près avec la fermeture du ministère des Villes et de son site internet par le gouvernement Bolsonaro, d'après nos enquêtes.

[680] Entretiens avec Alessandra d'Avila Vieira, Rayne Ferretti.

[681] On peut penser notamment à des municipalités de la région nordeste, mal desservies en matière de transport et de communication, parfois considérées comme « exclues » du développement du pays.

l'équipe brésilienne du Ministère possédait déjà des compétences élevées en matière de politiques publiques et de planification du développement urbain[682]. Une partie de la trame de la politique de logement avait en effet été ébauchée très en amont de la création du Ministère, durant la campagne de Lula. La grande habileté de Cities Alliance a été de parvenir à s'intégrer au processus de formulation de la PNH et d'accompagner les membres de la SNH comme un « *partner in crime* », pour reprendre une formule de notre enquêté.e. Au-delà même de cette contribution technique, centrée principalement autour des aspects institutionnels et de gouvernance, son soutien a aussi été décisif à l'heure de mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre de programmes d'une telle envergure.

À cet égard, un élément à toutefois attiré notre attention, c'est que d'après les divers rapports que nous avons consultés, la majeure partie des fonds externes qui ont transité vers les projets brésiliens soutenus par cette organisation a été apportée directement par la Banque mondiale, sans passer nécessairement par l'intermédiaire de Cities Alliance et de fonds propres à celle-ci. Au regard de cette observation, on peut donc s'interroger sur la nature réelle des liens qui unissent ce tandem et plus généralement, sur l'autonomie et la marge de manœuvre de Cities Alliance par rapport à ses membres. Un passage du Plan d'action de 1999 pourrait d'emblée fournir des pistes de réponses possibles :

> « *The Cities Alliance is not developing separate implementation capacity, but rather drawing upon the existing capacity of its partners. In-country work is managed through the regional operational units of the Bank, Habitat, and other bilateral and multilateral partners, as well as through existing global and regional partnership programs*. »[683]

La vocation de Cities Alliance à profiter des ressources et de l'expérience accumulée par ses membres apparaît donc ici dans son application la plus littérale. Si l'on en croit la deuxième phrase de cet extrait, le programme aurait beau s'implanter dans un pays comme une organisation à part entière, dotée de son propre siège, de sa propre équipe et de ses propres projets, il n'en demeurerait pas moins subordonné aux délégations de ses membres fondateurs, présentes dans ce même pays. Dans le cas du Brésil, on peut donc conclure que si Cities Alliance se constitue comme un levier efficace de financement, c'est en grande partie parce que la Banque mondiale agit déjà auprès des autorités fédérales[684] et consent à collaborer aux programmes en direction des bidonvilles. D'ailleurs, concernant le bilan et la nature de ses activités, on a souligné qu'une grande partie du travail de Cities Alliance auprès du Ministère (et même des gouvernements locaux) portait sur des aspects institutionnels et de gouvernance. Tant au niveau organisationnel que des orientations données à la coopération, le rôle de cette

[682] Entretien anonymisé
[683] Cities Alliance, *Action Plan*, *op. cit.*, p. 12
[684] Entretien avec Francesco Notarbartolo di Villarosa

actrice au Brésil s'apparente ainsi de manière notoire à celui qu'entendaient jouer la Banque mondiale ou les Nations Unies dans les années 1990, avec des programmes centrés sur la gouvernance des institutions, tels que le NUMP.

À travers l'exemple du partenariat brésilien, on constate donc que certains aspects au cœur de la proposition globale de Cities Alliance reprennent des pratiques et des conceptions plus anciennes, qu'ils ne font en quelque sorte que reproduire (recycler ?). Celles-ci semblent d'ailleurs dialoguer avec des idées ou paradigmes liés, de près ou de loin, à la pensée néolibérale (bonne gouvernance, participation du secteur privé, etc.) et qui par le passé n'ont pas forcément fait leurs preuves, en termes d'impact sur les problématiques sociales et de pauvreté urbaine. Force est de constater d'ailleurs que la place accordée à la réflexion autour de la thématique des bidonvilles est restée assez mineure, dans les discussions et les activités menées conjointement par les équipes du Ministère et de Cities Alliance, alors même que celle-ci aurait dû – ne serait-ce qu'au regard du mandat de Cities Alliance – être centrale.

De telles réflexions nous invitent donc à la prudence, vis-à-vis de l'hypothèse d'un renouveau de la coopération internationale en matière de bidonvilles au tournant des années 2000. Nous aurons cependant l'occasion d'approfondir et d'interroger la portée réelle des approches « pas si nouvelles » qui voient le jour à cette période dans le chapitre suivant. Avant cela, nous allons nous pencher sur un autre type de transformation de l'action collective internationale, qui va influer de manière significative sur la manière d'aborder la question des bidonvilles.

b) Clarifier les objectifs internationaux de développement

Comme on l'a montré auparavant[685], la décennie des années 1990 est marquée par l'organisation d'une série de rencontres et de conférences internationales, qui, chacune dans un domaine particulier du développement, vont aboutir à une prise d'engagements de la part des États. Compilés dans des déclarations diverses, renvoyant chacune à des mécanismes d'‘entrée en vigueur particuliers, ces engagements se présentent toutefois sous une forme sectorialisée et surtout dispersée. En cela, et bien que la plupart aient été approuvés et scellés du sceau de l'Assemblée Générale des Nations Unies, ils demeurent dans l'ensemble assez peu mis en valeur, presque « perdus » dans la masse normative internationale. À un moment où la pauvreté extrême touche près d'un cinquième de l'humanité, ces résolutions devraient pourtant bénéficier d'une attention accrue et surtout d'un véritable suivi vis-à-vis de leur mise en œuvre. À cet égard, l'entrée dans le nouveau millénaire va s'accompagner de changements assez

[685] Voir partie 1 chapitre 2 B

significatifs. Sous l'influence d'acteurs économiques, de nouvelles méthodologies vont parvenir s'imposer dans le champ du développement, qui vont influencer les pratiques de coopération et même le contenu de l'agenda de développement. La clarification des objectifs de réduction de la pauvreté va particulièrement interférer avec la trajectoire d'internationalisation des bidonvilles, comme on va le montrer dans la suite de cette section.

i) Les bidonvilles dans le viseur international : sociogenèse de la cible 7D des OMD

Pour faire face collectivement à une situation humanitaire délicate et aux défis du passage à l'ère globalisée[686], un Sommet international de haut niveau est organisé en septembre 2000 à New York, dans les quartiers des Nations Unies. Cette rencontre, qui se tient sur trois jours, revêt dès son ouverture un caractère historique : près de 147 chefs d'État et de gouvernement répondent présents, ainsi que plusieurs princes, vice-présidents, vice-Premiers Ministres et encore huit mille autres représentants. Une telle participation n'est pas le fruit du hasard, car ce Sommet pour le Millénaire doit permettre de renouveler l'engagement international autour de la *Charte des Nations Unies*. L'avenir de l'organisation constitue d'ailleurs l'un des aspects centraux du débat : les crises humanitaires qui se sont succédé au cours des années précédentes ont parfois donné l'image d'un ordre multilatéral rouillé ou dysfonctionnel. Le rôle des différents organes onusiens, ainsi que leurs capacités d'action, doivent donc être repensés à la lumière des défis du nouveau millénaire. Au terme de trois jours de débat, le Sommet aboutit à l'adoption d'une *Déclaration pour le millénaire*, que l'Assemblée Générale ratifie aussitôt, le 8 septembre 2000[687]. Ce texte s'articule autour de huit thématiques, incluant la paix dans le monde, la protection de l'environnement[688] et le développement, celui-ci regroupé avec la réduction de la pauvreté, au chapitre 3. C'est précisément sur ce dernier chapitre que va se concentrer notre analyse – c'est aussi de lui que sortiront, de manière générale, les avancées politiques les plus concrètes et les plus significatives de la rencontre[689].

En réalité, plus que le chapitre dans son ensemble, se sont surtout les paragraphes 19 et 20 qui vont retenir notre attention. Ensemble, ces deux paragraphes déroulent une liste d'objectifs, qui préfigure l'élaboration d'un nouveau cadre à l'action collective tournée vers le

[686] UNCHS, *Cities in a globalizing world, op. cit.*
[687] A/RES/55/2 8th Plenary meeting
[688] Curieusement, on recommence à parler de la « protection de l'environnement » en l'an 2000 : l'expression de « développement durable » est bien présente dans le chapitre en question, mais son sens s'est assez visiblement élargi. On la retrouve en effet dans d'autres sections du document, citée pêlemêle avec des termes économiques (« dette », « développement », « économie mondiale » etc.), au milieu de considérations sur la pauvreté extrême en Afrique. *Ibid.*, p. 7 et 8
[689] Les débats sur la paix et la sécurité ont eu un rôle important lors du Sommet, mais leur issue sera moins heureuse en matière de production normative : les discussions sur la responsabilité de protéger, en particulier, aboutiront à une impasse cinq ans plus tard, lors du *World Summit*.

développement. La division de cette série en deux parties distinctes a néanmoins de quoi nous étonner, d'autant qu'elle ne semble pas justifiée par un quelconque regroupement thématique. À mieux y regarder, on remarque que le premier groupe se caractérise par une présence plus importante de chiffres et de dates, alors que le second semble porter davantage sur des grands principes, des enjeux innumérables. Les avancées en matière d'égalité de genre ou encore l'approfondissement de la coopération entre le secteur privé et la société civile font notamment partie de ce second groupe. Bien qu'assez ténue – et d'ailleurs complètement tue, dans le texte – cette division reflète ainsi une distinction méthodologique entre des cibles quantitatives et qualitatives. Les thématiques du premier groupe ont ainsi la particularité de renvoyer à des objectifs relativement aisés à mesurer, avec des indicateurs de réussite déterminés. Le dernier point du paragraphe 19 concerne d'ailleurs notre objet d'étude : il renouvelle l'objectif de l'Alliance des villes – en mentionnant celle-ci – d'améliorer l'existence de cent millions d'habitants de bidonvilles avant 2020. L'inscription de la thématique des bidonvilles dans la *Déclaration du Millénaire* est évidemment un geste politique fort, qui marque un cran dans la trajectoire que nous avons tenté jusqu'ici de retracer. Elle confère à la cible fixée par Cities Alliance un poids plus important et une portée quasi universelle – par opposition à une configuration initiale dans laquelle seule une poignée d'États (du Nord) et d'organisations s'était engagée, en adhérant à l'Alliance. Après le Sommet du Millénaire, la question des bidonvilles semble donc accéder à une place nouvelle et de premier plan dans l'agenda international du développement. En même temps, on peut penser, au regard de sa mention explicite, que Cities Alliance a joué un rôle de précurseur dans ce processus : sa création et tout le travail de lobby effectué depuis 1999 ont sans doute contribué à hisser la thématique des bidonvilles au rang d'enjeu prioritaire sur la scène internationale du développement. En particulier, l'adoption d'un horizon quantitatif, à la fois symbolique et très concret, dans son plan d'action de 1999 semble avoir eu un impact décisif : c'est cette même cible qui est prise comme référence, lors des discussions du Sommet du millénaire.

Malgré ces débuts prometteurs, le passage de la question des bidonvilles sur le devant de la scène du développement va s'avérer de courte durée. Entre le sommet de septembre 2000 et l'adoption, cinq ans plus tard, de la trame consolidée des Objectifs de Développement du Millénaire (OMD) lors du *World Summit*, cette thématique va faire les frais d'un impitoyable processus de remaniement et de hiérarchisation. Pour comprendre la trajectoire funeste de l'objectif sur les bidonvilles au sein de l'agenda du millénaire, il faut revenir aux origines mêmes du chapitre III de la Déclaration de 2000. Car la majorité des points énumérés aux paragraphes 19 et 20 de la Déclaration des Nations Unies pour le Millénaire n'est pas *sui generis* : elle provient en fait d'une déclaration internationale antérieure, élaborée à l'OCDE. Organisation internationale active dans le domaine des politiques économiques, l'OCDE est aussi un « club » sélectif, composé quasi-exclusivement de pays du Nord. Créée dans le sillage

du Plan Marshall, l'entité s'est imposée, dans la deuxième moitié du XXe siècle, comme un institut de recherche et de production normative influent sur la scène économique mondiale. En 1995, cette organisation publie un « *statement of policy* » dans lequel elle pose les grandes lignes de sa politique à venir[690]. Ce texte lui permet notamment d'introduire une stratégie de développement plus compréhensive, centrée sur la réduction de la pauvreté. En renfort de ce changement de perspective, elle publie l'année suivante un rapport intitulé *Shaping the 21st century strategy*[691], dans lequel elle examine des pistes pour améliorer l'efficacité de la coopération internationale en matière de développement. Face au constat d'engagements internationaux de plus en plus nombreux mais finalement peu effectifs au regard de l'accroissement des inégalités, elle suggère de créer des instruments de mesure, afin de pouvoir donner un cap aux efforts individuels et collectifs des États. Au cœur de sa proposition, se trouve l'idée d'établir un nombre déterminé d'indicateurs, susceptibles de permettre une évaluation et un suivi dans le temps[692]. Ces indicateurs devront être conçus en lien avec des cibles identifiées, principalement quantitatives. À partir de cette base méthodologique, elle dresse elle-même une liste de six d'objectifs, articulés autour de trois thématiques, à savoir : le bien-être économique, le développement social et la durabilité environnementale. Formellement, les six points énoncés dans le rapport ont une portée universelle, ils s'adressent « à tous les pays ». En y regardant de plus près, on s'aperçoit néanmoins que les pays en développement sont les premiers concernés : les objectifs ne s'appliquent aux pays développés que dans la mesure où ceux-ci prêtent assistance à leurs congénères. Les objectifs présentés par l'OCDE ont tous pour horizon l'année 2015 ; ils peuvent être résumés comme suit : (1) réduire la pauvreté extrême de moitié pour 2015 (2) améliorer l'éducation primaire (3) avancer vers une plus grande égalité de genre, et l'*empowerment* des femmes, (4) réduire la mortalité infantile et celle des mères, (5) rendre plus effectifs les systèmes de santé, (6) mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable avant 2005 (pour parvenir à des changements effectifs en 2015).

À présent, si l'on compare cette liste avec celle déroulée dans la Déclaration du Millénaire, on remarque d'importantes similitudes : la plupart des points que nous venons de mentionner sont également abordés dans la déclaration onusienne[693]. Seuls trois ajouts sont à signaler : des considérations sur le VIH, celles sur les nouvelles technologies et enfin l'objectif

---

[690] OECD-DAC, « Development Partnerships in the New Global Context », [1995], *Shaping the 21st Century Strategy: The contribution of international Cooperation*, Paris, may 1996, annex.
[691] OECD-DAC, *Shaping the 21st century strategy: the contribution of international Cooperation*, Paris, may 1996
[692] Pour citer les termes exacts du rapport : « to select (…) a limited number of indicators which could be monitored, to assess progress towards development goals which had emerged from several UN Summits held during the early 1990's » *Ibid.* p. 2
[693] Nous incluons le point sur le développement durable, qui n'est pas dans la liste des paragraphes 19 et 20 mais qui fait l'objet d'un chapitre entier de la déclaration.

sur les bidonvilles que nous avons déjà évoqué[694]. La ressemblance entre les deux textes est intéressante, en ce qu'elle suggère leur parenté. Quatre ans après la parution du rapport de l'OCDE, la méthode de « ciblage » du développement semble s'imposer comme une stratégie valide pour les Nations Unies. Non content de reprendre le système des objectifs, avec la fameuse distinction entre les objectifs « durs », c'est-à-dire *économiquement* opératoires, et les enjeux plus difficiles à mesurer, une attention toute particulière est accordée au suivi, au contrôle des avancées. La Déclaration du Millénaire elle-même va faire l'objet d'un suivi politique minutieux et régulier de la part de plusieurs organes des Nations Unies. Contrairement à des déclarations antérieures « figées », elle va en effet se prêter à tout un travail d'approfondissement et de remaniement. Pour preuve, entre les années 2000 et 2004, l'Assemblée Générale des Nations Unies ne va cesser de reconduire la thématique du « *follow up to the outcomes of the Millennium Summit* » à son ordre du jour.

En décembre 2000, soit un peu plus de trois mois après la tenue du sommet, une première résolution de « rappel » est adoptée, dans laquelle l'Assemblée enjoint le Secrétaire Général à produire une feuille de route pour la mise en œuvre des objectifs sur la paix, le développement et autres domaines visés par la déclaration[695]. Celle-ci lui est remise l'année suivante ; elle l'adopte lors de sa cinquante-sixième session. Dans l'ensemble, le document[696] remis par Kofi Annan reprend la structure et les grandes propositions de la *Déclaration du Millénaire*, en détaillant chaque objectif. Dans le chapitre 3, les neuf premiers points[697] évoqués dans les paragraphes 19 et 20 demeurent inchangés, ils sont simplement approfondis et explicités. Un certain nombre d'objectifs nouveaux font néanmoins leur apparition, qui se rapportent tous de près ou de loin à la coopération financière avec les pays en développement. Cet ajout assez massif peut dès l'abord nous mettre la puce à l'oreille : il suggère sinon l'influence, du moins la participation active d'économistes à la préparation du texte au sein du Secrétariat Général des Nations Unies. Cette hypothèse va d'ailleurs se confirmer un peu plus loin. Au paragraphe 83 de ce même chapitre, le texte stipule que « les Nations Unies, en coopération avec d'autres partenaires de développement, contrôleront l'avancement des objectifs directement liés au développement et à la pauvreté » (p. 19). Cette précision renvoie une fois de plus au type d'approche préconisé par l'OCDE, fondé sur la mise en place d'un « pilotage » des objectifs par un ou plusieurs acteurs tiers. Pour plus de détails vis-à-vis de

---

694 Le point sur le renforcement des partenariats entre société civile et ONG n'est certes pas considéré comme un objectif à part entière dans le rapport de l'OCDE, mais il est tout de même mentionné comme un aspect essentiel de la réduction de la pauvreté. De ce fait, nous ne l'avons pas comptabilisé parmi les ajouts.

695 A/RES/55/162

696 A/56/326, Item 40 of the provisional agenda, « Follow-up to the outcome of the Millennium Summit », *Roadmap towards the implementation of the United Nations Millennium Déclarations*, Report of the Secretary-General, sept 2001

697 Seuls les deux derniers disparaissent, ou plutôt, sont refondus dans les autres objectifs : le point sur les technologies et celui sur les partenariats entre société civile et secteur privé.

l'exercice d'un tel pouvoir de contrôle, le rédacteur onusien renvoie à l'annexe du document. C'est précisément dans cette annexe qu'on va voir émerger la première version des fameux OMD, que la *Déclaration du Millénaire* n'avait fait qu'ébaucher. L'influence de la pensée économique apparaît très clairement dans cette construction, qui se présente dès l'abord sous forme de tableau. Les objectifs, réduits au nombre de huit[698], se subdivisent en « cibles », elles-mêmes composées de divers indicateurs. De manière assez curieuse, le degré de ressemblance entre cette liste et celle du rapport de l'OCDE s'est encore accru : tout au plus, certains des objectifs de 1996 ont été légèrement remaniés (celui sur la santé notamment) ou éclatés en deux points distincts. Un seul ajout est à noter, celui de l'objectif numéro 8 sur la gouvernance. La symétrie semble même plus forte entre ces deux documents qu'avec la déclaration de septembre 2000 : à première vue, cinq objectifs ont été écartés par rapport à la version originale, c'est-à-dire quasiment tous ceux du second groupe, à l'exception du point sur l'égalité de genre. Dans le premier groupe – celui des objectifs quantifiables – le point sur les bidonvilles est le seul à ne pas avoir été retenu ; or, il ne figurait pas non plus dans la première liste élaborée à l'OCDE. De tels remaniements ne devraient pas, en somme, nous alarmer. De manière tout à fait transparente, le Secrétaire Général reconnaît avoir consulté des représentants d'organisations internationales et notamment de l'OCDE[699] pour rédiger son rapport. On devine assez facilement que les délégués de l'OCDE conviés à participer au processus ont œuvré à faire pencher la balance faveur de leur « package » d'objectifs de 1996, au détriment d'une plus grande fidélité à la liste approuvée collectivement lors du Sommet du Millénaire. Par rapport à l'ampleur du processus de formulation des OMD, pris dans sa totalité, ces considérations peuvent paraître assez anecdotiques. Elles revêtent pourtant une importance cruciale vis-à-vis de notre objet d'étude, car le contenu de ces débats préparatoires va peser de manière considérable sur le cours de la trajectoire d'internationalisation de la question des bidonvilles. En effet, alors que celle-ci n'avait jamais été aussi près de « percer » dans l'agenda international du développement, elle va finalement passer à la trappe dans la liste finale des objectifs du millénaire.

D'une version à l'autre du *draft* de l'agenda de développement du millénaire, la thématique des bidonvilles subit un déclassement assez net, passant du statut d'objectif à part entière à celui de simple « cible », incorporée à un objectif plus large. Car si celle-ci ne disparaît pas complètement de la liste des OMD, elle est intégrée à l'objectif 7 sur la durabilité environnementale, où elle doit faire chambre commune avec deux autres aspects, sur la

[698] Ils étaient onze dans la liste des paragraphes 19 et 20 du document de la Déclaration du Millénaire. En comparaison, le texte de l'OCDE présentait six objectifs.
[699] Pour citer le rapport : « consultations were held among members of the UN Secretary-General and representatives of IMF, OECD, WB in order to harmonize reporting on the development goals in the Millennium Declaration and the international development goals. » UNSG, *Roadmap towards the implementation of the United Nations Millennium Déclarations, op. cit.* p. 55

protection des ressources et l'accès à l'eau potable. La rétrogradation est d'autant plus marquante qu'elle dénote, au regard de la trajectoire que nous avons présentée, un retour dix ans (voire trente ans) en arrière, à l'époque où la question des bidonvilles émergeait ou resurgissait comme un enjeu environnemental. Alors qu'elle semblait sur le point de s'émanciper des carcans de paradigmes internationaux trop vastes pour elle et proche d'acquérir une forme d'autonomie dans l'agenda international, cette question est donc reléguée à une place secondaire, absorbée à nouveau par le paradigme de la « durabilité ».

Si l'on compare le texte final des OMD à celui de la *Déclaration du Millénaire*, la formulation de la cible sur les bidonvilles reste à peu près la même ; seule disparaît la référence directe à Cities Alliance :

> « *By 2020 to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers* »[700].

Dans le tableau élaboré par le Secrétariat Général en 2001, la cible s'est toutefois enrichie d'indicateurs de réussite. Ces derniers, qui portent exclusivement sur des éléments urbanistiques, paraissent dès l'abord assez légers au regard de la complexité des problématiques auxquelles sont confrontés les habitants de bidonvilles. Ils renvoient aux pourcentages de personnes bénéficiant d'un accès au traitement des eaux et d'une situation de sécurité foncière[701], sans évoquer par exemple la question du bien-être des habitants, ou de leur accès à l'emploi. En somme, ces indicateurs sont le reflet d'une approche essentiellement quantitative et matérialiste de la question des bidonvilles. Ils ne seront toutefois pas retenus dans la version finale de 2005.

En effet, de nouvelles modifications vont être apportées à la liste des objectifs après le processus d'élaboration de la *Roadmap* du Secrétariat Général. Le draft des OMD va transiter encore entre divers organes – traditionnels et *ad hoc* – des Nations Unies, les cibles vont même chacune faire l'objet d'un approfondissement spécifique, avec la création de groupes chargés de les examiner, les « *task force* » [702]. À l'issue de ce processus, l'indicateur sur l'accès au traitement des eaux cesse d'être associé à la cible des bidonvilles et devient lui-même une cible à part entière de l'objectif 7(placée juste avant celle des bidonvilles) ; la question de la sécurité foncière, quant à elle, disparaît. Curieusement, un seul indicateur demeure en vis-à-vis de la cible sur les bidonvilles, c'est le pourcentage de personnes vivant dans ces espaces : une bien singulière façon de mesurer « l'amélioration des conditions de vie » des populations installées

---

700 « Official list of MDG indicators », consultée le 09/03/2021 sur le site des OMD : https://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators%2fOfficialList.htm
701 *Roadmap towards the implementation of the United Nations Millennium Déclarations, op. cit., annex*
702 Voir le rapport de la task force sur les bidonvilles : UN Millennium Project, *A Home in the City*, Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, London, Earthscan, 2005

dans ce type de quartiers. Cette contradiction, comme on l'a indiqué un peu plus tôt dans cette section, était déjà inhérente à la création de Cities Alliance, en 1999. Elle mettait en évidence une tension entre deux approches pourtant diamétralement opposées : la réhabilitation et l'éradication de bidonvilles. Près de cinq ans plus tard, l'ambiguïté ne semble toujours pas avoir été levée. Elle est d'autant plus présente au sein des OMD que ceux-ci se fondent sur une perspective essentiellement quantitativiste. On l'a déjà souligné : la plupart des objectifs non mesurables ont fait l'objet d'un écrémage, lors du processus de remaniement au sein du Secrétariat Général des Nations Unies. La liste définitive des OMD qui fait jour en 2005, lors du *World Summit*, est une liste condensée, où la préférence semble avoir été donnée à des aspects économiques du développement.

Il faut dire que postérieurement à 2001 et au processus de préparation de la fameuse feuille de route, d'autres consultations externes ont encore été réalisées qui ont conduit à renforcer la dominance économique et le « biais » quantitatif des OMD. En 2002, au moment où commence la campagne de promotion de l'agenda de développement du millénaire[703], un groupe indépendant baptisé « *The UN Millenium Project* » est commissionné par le Secrétariat Général des Nations Unies pour réfléchir à la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif. Sous la présidence de l'économiste Jeffrey Sachs et avec l'aide de diverses « *task forces* » thématiques, le groupe travaille à l'élaboration d'un plan d'action « pratique », une sorte de notice ou de guide des OMD. Celui-ci est publié en janvier 2005 sous le titre évocateur de *Investing in development* ; les OMD y paraissent dans leur version définitive. Ils sont présentés dès le début du document, qui rappelle qu'il s'agit de « cibles mondiales quantifiées et fixées dans le temps »[704]. En parcourant la liste, on observe que les huit objectifs sont demeurés inchangés par rapport à la feuille de route de 2001. En revanche, certaines cibles ont encore été remaniées et leur nombre a augmenté : on en compte désormais dix-huit. L'ensemble s'est significativement étoffé et semble avoir gagné en rigueur et en précision. De fait, le groupe du Projet Millénaire est à l'origine d'un travail assez colossal sur le dispositif des OMD, qu'il semble avoir influencé de manière décisive. Non content d'avoir participé à la clarification des objectifs, il a aussi travaillé à consolider le processus d'entrée en vigueur, en formulant des recommandations sur les modalités de coopération et même en aidant certains États à intégrer les cibles à leurs horizons de développement. Pourtant, sa contribution à la construction de l'agenda de développement du nouveau millénaire soulève un certain nombre de questions. Une nouvelle fois, force est de constater que la construction de l'agenda de développement du nouveau millénaire s'est nourrie d'influences externes, assez éloignées de l'esprit de

[703] C'est la « United Nations Millennium Campaign ». Elle est lancée à la fois pour promouvoir les résultats de la conférence de l'an 2000 et à la fois pour rechercher le soutien de nouveaux partenaires, notamment parmi les ONG, les médias ou encore le secteur privé.
[704] UN Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*, United Nations Development Programme, 2005, p. 1

communion internationale du Sommet de l'année 2000. En l'occurrence, le rôle structurant d'un groupe composé d'experts-consultants et constitué en marge des discussions et des arènes onusiennes interroge jusqu'à l'identité des OMD. D'ailleurs, si le rapport *Investing in development* fait mention d'un grand nombre de contributeurs[705] appartenant à des organismes et des secteurs divers, il n'en apparaît pas moins comme le fruit d'une réflexion avant tout économique. Jeffrey Sachs, le directeur du Projet Millénaire choisi par Kofi Annan, est un économiste de renommée mondiale. À cette époque, il est l'un des *gourous* des approches économiques de la réduction de la pauvreté : il publie abondamment sur le sujet, et travaille régulièrement avec l'OCDE, la Banque mondiale ou encore le FMI.

À bien des égards, les acteurs économiques et financiers semblent donc avoir eu une forte emprise sur le processus de formulation des OMD. La liste stabilisée adoptée en 2005 lors du *World Summit* a subi de profondes modifications par rapport à l'esprit d'origine de la *Déclaration du Millénaire*. Héritage principal du Sommet historique de l'an 2000, elle en laisse finalement un souvenir partiel et presque biaisé : les objectifs relatifs à la paix ou aux droits de l'homme, qui occupaient une place de premier plan dans le texte de la *Déclaration*, n'y figurent pas, l'expression « droits de l'homme » n'est pas même mentionnée. De telles omissions feront l'objet de critiques dans les années suivant l'entrée en vigueur des OMD : il sera notamment reproché aux Nations Unies d'avoir fait prévaloir les enjeux économiques sur les questions sociales ou politiques, plus délicates. Au regard de la trajectoire particulière que nous venons de présenter du chapitre III de la *Déclaration du Millénaire*, la finalisation des OMD apparaît comme le résultat d'un processus de production normative complexe, au cours duquel des décisions et des mesures ont été prises, de manière tantôt indépendante tantôt concertée, par des acteurs multiples au sein de diverses arènes de discussion. L'influence structurante d'acteurs économiques et financiers sur la hiérarchisation et la mise en forme des OMD pose néanmoins question, dans la mesure où ces derniers ont été adoptés et promus comme les descendants directs des négociations internationales du Sommet du Millénaire. Or, comme on l'a démontré, la liste stabilisée des objectifs qui entre en vigueur en 2005 a subi d'importantes transformations, par rapport à celle des paragraphes 19 et 20 de la Déclaration approuvée par les États membres de l'ONU en septembre 2000. Dès lors, le consensus explicite qui se construit autour des OMD entre ces deux dates, favorisé par la campagne « *publicitaire* » menée depuis les Nations Unies, est en fait un trompe-l'œil. Dans un article critique sur la production de normes dans les relations internationales, Bruno Lautier cite justement les OMD comme un exemple emblématique de décision « directement mondiale » et qui « *s'impose* » comme une

[705] Le rapport semble insister sur ce point. À plusieurs reprises, il énumère les contributeurs en soulignant leur appartenance à divers secteurs, tels que l'académie, la société civile, les organisations internationales. En y regardant de plus près, on remarque que la majorité de ces acteurs proviennent d'États ou d'institutions du Nord, avec une véritable sur-représentation d'institutions académiques et de fondations états-uniennes. L'OCDE semble également avoir suivi de près le processus de préparation.

évidence[706]. Or, pour lui, ce type de consensus constitue bien souvent un moyen de réduire la critique au silence et d'empêcher le débat démocratique d'avoir lieu.

Le recours à la méthode sociologique et l'analyse minutieuse des différentes résolutions et versions du texte des OMD nous ont ici permis de contourner ces écueils et de rendre tout son relief au processus de production normative. Grâce à cette remise en perspective générale, nous avons pu retracer la trajectoire de l'enjeu des bidonvilles dans l'agenda du millénaire et mettre en évidence les résistances auxquelles celui-ci s'est heurté. En effet, alors qu'elle devait initialement figurer parmi les grands objectifs du nouveau millénaire, la question des bidonvilles « passe à la trappe » dès la première étape du processus de remaniement en 2001. En réalité, elle ne disparaît pas complètement de l'agenda mais elle rétrograde au rang de simple cible : elle devient en quelque sorte la composante *urbaine*, associée au champ des problématiques environnementales. En cela, le bilan du processus de formulation des OMD est certes « décevant » mais il n'est pas complètement nul, pour l'internationalisation des bidonvilles. La place « secondaire » qui est attribuée à l'enjeu d'amélioration des bidonvilles représente même encore une avancée, par rapport au traitement souvent marginal et fluctuant dont il faisait l'objet jusque-là. Son inscription parmi les cibles des OMD peut être interprétée comme une forme de reconnaissance, même timide. Évidemment, la volonté politique à cet égard semble encore limitée : dans l'esprit des rédacteurs des OMD, les bidonvilles ne « méritent » pas de figurer parmi les grands domaines prioritaires de la coopération pour le développement. Pourtant, la démarche au cœur de la création de l'agenda du millénaire démontre un engagement global plus solide vis-à-vis de la lutte contre la pauvreté et de l'assistance aux populations vulnérables. La mise en œuvre de mécanismes effectifs de suivi des progrès collectifs et individuels en témoigne assez bien : en acceptant de se prêter au jeu de l'évaluation des avancées, les États démontrent une volonté d'agir plus tangible qu'auparavant. Et de même que l'homogénéisation et la clarification des objectifs au niveau international semblent préfigurer une redynamisation de la coopération pour le développement, de même la présence de la cible sur les bidonvilles peut-elle contribuer à encourager une prise d'initiative plus importante dans ce domaine.

ii) Redéfinir la notion de bidonville : le challenge d'ONU-Habitat

Cette hypothèse paraît d'autant plus envisageable qu'à partir de 2003, les contours de la notion de bidonville se précisent, vers une définition unique et commune à tous. Rassérénée par la réforme de son statut et par son rôle nouveau de gardienne de la cible sur les bidonvilles, l'agence ONU-Habitat publie cette année-là un « Global report » spécialement dédié à cette

[706] Bruno Lautier, « O Consenso sobre as politicas sociais na America Latina, negação da democracia? » *Caderno CRH*, Salvador, vol 23., n°59 mai/aout 2010, p. 355

thématique. Intitulé *The Challenge of slums*[707], ce rapport vise à présenter un état des lieux de la situation mondiale vis-à-vis des bidonvilles, analysée au prisme de nouveaux outils statistiques. À travers cette publication, ONU-Habitat entend en effet construire une définition opératoire du terme « bidonville », vouée à faciliter la mesure des avancées par rapport à la cible correspondante dans les nouveaux objectifs internationaux de développement. C'est d'ailleurs dans le processus de formulation des OMD que l'initiative prend sa source. En janvier 2002, une réunion a lieu au siège New Yorkais des Nations Unies, au cours de laquelle la question des indicateurs de la cible sur les bidonvilles est abordée. À ce moment-là, les deux indicateurs retenus sont encore ceux de la feuille de route du secrétaire général (sécurité foncière et traitement des eaux), et certains participants craignent qu'ils ne soient pas adaptés à l'intitulé de la cible. ONU-Habitat, qui déjà avait été désignée comme l'organisation responsable du monitoring de cette cible, propose alors de travailler au cadrage de la notion de « bidonville », dans le but de l'opérationnaliser et de faire émerger des indicateurs plus satisfaisants. En réalité, une approximation à cette notion avait déjà été tentée au moment de la création de Cities Alliance. Le Plan d'action de ce programme en donnait la description suivante :

> « *Slums are neglected parts of cities where housing and living conditions are appallingly poor. Slums range from high-density, squalid central city tenements to spontaneous squatter settlements without legal recognition or rights, sprawling at the edge of cities. Slums have various names, favelas, kampungs, bidonvilles, tugurios, yet share the same miserable living conditions.* »[708]

Rédigé selon un mode plus « impressionniste » que rigoureux et d'ailleurs bien trop ouvert pour se prêter à une quelconque utilisation quantitative, cet énoncé ne pouvait évidemment pas servir de socle au travail des OMD. En l'absence de repères méthodologiques ou lexicaux, il incombait donc à ONU-Habitat *d'inventer* la catégorie statistique « bidonville ».

Pour faire face à ce défi, l'agence va choisir de miser sur l'expertise de la communauté urbaine mondiale. En octobre 2002, elle organise un workshop sur la question auquel elle convie des spécialistes du monde entier. En plus de ses propres équipes et de celles de Cities Alliance, près de trente-cinq professionnels et chercheurs[709] convergent vers Nairobi pour rejoindre les rangs du « Expert Group Meeting » sur les bidonvilles. Un rapport est produit à l'issue de cette rencontre, dans lequel une première définition est ébauchée :

[707] UN-habitat, *The challenge of slums, op. cit.*, 2003
[708] Cities Alliance, *Action Plan, op. cit.* p. 1
[709] On retrouve d'ailleurs des noms assez connus, et certains auteurs de travaux cités ou consultés pour notre recherche : les français Yves Cabannes, Alain Durand-Lasserve, le brésilien Fernando Cavallieri etc.

> « *a slum is a contiguous settlement where the inhabitants are characterized as having inadequate housing and basic services. A slum is often not recognised and addressed by the public authorities as an integral or equal part of the city*. »[710]

Si le niveau de rigueur est réhaussé par rapport à la proposition antérieure, la précision statistique d'un tel énoncé demeure encore questionnable. Les participants du *Expert Group Meeting* en sont conscients : ils suggèrent d'accompagner la cible de développement sur les bidonvilles d'un index, contenant une liste de « meta-indicateurs » spécifiques[711]. Ils en recommandent notamment cinq : « statut de résidence non-sécurisé, accès inadéquat à l'eau potable, accès inadéquat au traitement des eaux et autres infrastructures, qualité pauvre du logement, surpeuplement ». Ce sont précisément ces cinq critères qui vont servir de socle à la proposition d'une définition opérationnelle des bidonvilles. Dans son rapport de 2003, où l'apport du groupe d'expert est d'ailleurs bien mis en relief, ONU-Habitat associe donc au terme de bidonville tout espace combinant, à des degrés divers, ces cinq caractéristiques[712]. Reprenant à son compte le format et la méthodologie des objectifs de développement, elle élabore un tableau explicatif, où chaque caractéristique est associée à un ou plusieurs indicateurs, eux-mêmes décomposés en plusieurs énoncés.

Il s'agit là d'une contribution majeure, qui annonce la fin de plusieurs décennies de tabou[713], de termes connotés péjorativement, d'expressions détournées et surtout d'appellations locales diverses, pas toujours accordées les unes aux autres. En adoptant une dénomination unique et en dotant celle-ci d'un nombre déterminé de critères, les auteurs du rapport ouvrent la voie non seulement à une harmonisation statistique, mais aussi à une meilleure reconnaissance des bidonvilles. Grâce aux méta-indicateurs, il devient en effet possible de comptabiliser aux niveaux local, national et international, le nombre d'individus logés dans ce type d'habitat. Pour l'année 2001, l'estimation est de 837 millions de personnes ; en 2005, on frôle le milliard[714]. Ces données, déjà bien supérieures aux estimations qui prévalaient auparavant (et qui avaient notamment servi de base à la détermination de la fameuse cible des « cent millions ») permettent à la question des bidonvilles de gagner en lisibilité dans le champ international du développement.

---

[710] UN-habitat, Urban Secretariat & Shelter Branch, *Expert Group Meeting on Urban Indicators: Secure Tenure, Slums and Global Sample of Cities*, Nairobi, 2002 p. 8

[711] *Ibid.* p. 8-9

[712] UN-habitat, *The challenge of slums, op. cit.*, p. 12

[713] Pour Gilbert, néanmoins, le tabou instauré autour du « slum » dans certains milieux était au contraire quelque chose de salutaire, l'usage de ce terme renvoyant selon lui trop expressément aux pratiques d'éradication du début du XXe siècle. Dans son article, l'auteur décrit ainsi le retour du *slum* comme un retour en arrière, un recul, dont il anticipe les conséquences négatives sur le traitement de ces espaces et populations. Alan Gilbert, « The Return of the Slum: does language matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 31, n°4, December 2007, p. 697-713

[714] *Ibid.*, p. 13 ; UN-Habitat, *State of the World's cities 2006/7*, London, Earthcan, 2006, p. 20

Le rapport dans son ensemble se caractérise d'ailleurs par une vision très compréhensive de ces espaces et des problématiques qui leur sont associées. À l'exception d'une formule quelque peu maladroite[715] dans la préface du Secrétaire Général, le texte se construit sur la base d'un discours nuancé et historiquement informé. Dans son introduction, Anna Kajumulo Tibaijuka, la directrice d'ONU-Habitat, s'applique par exemple à rappeler les atouts et les « côtés positifs » de ces espaces, après en avoir énuméré les problèmes. De même, dans les chapitres introductifs, la responsabilité des élites locales, nationales et même globales est pointée du doigt à plusieurs reprises, comme l'un des principaux facteurs ayant conduit à l'aggravation des inégalités et à la formation des quartiers précaires dans les villes des pays en développement. Les effets destructeurs du paradigme néolibéral sont eux-mêmes abordés sans détour, dans un paragraphe d'ailleurs assez vindicatif, où les politiques de la période des années 1980-1990 sont assimilées à un retour à « l'ère mercantiliste du XIXe siècle »[716]. Même l'économie de marché et le monde de la finance sont mis sur le banc des accusés[717]. Cette perspective critique, qui pourrait d'ailleurs sonner comme un *mea-culpa* au regard du rôle ambigu joué les Nations Unies au cours des décennies antérieures, apparaît comme l'indicateur d'une volonté et d'une indépendance politiques accrues au sein du Programme pour les Établissements Humains. Elle témoigne aussi de l'importance nouvelle accordée à la recherche et au travail de fond sur les « *root causes* »[718] des phénomènes observés. D'ailleurs, toute la partie consacrée à la présentation de la notion de bidonville semble faire hommage à sa complexité : non content d'en préciser les contours, les auteurs du rapport en étudient aussi la sociogenèse et l'étymologie.

L'énoncé de la « définition opérationnelle » porte d'ailleurs la marque de cette réflexivité, puisqu'il inclut une précaution d'usage. Avant de dresser la liste des fameuses cinq caractéristiques, les auteurs précisent entre parenthèses que celles-ci ont été réduites « aux aspects physiques et légaux des établissements, excluant les dimensions sociales plus difficiles ». Fidèles à l'esprit quantitativiste des OMD, les critères adoptés pour définir les bidonvilles ne semblent effectivement en retenir que les aspects « infrastructurels » ou urbanistiques. Un certain nombre de caractéristiques possibles[719] a donc été laissé de côté, incluant notamment les aspects sociaux, plus difficiles à *opérationnaliser* dans le contexte du processus de construction et de suivi des OMD. En introduisant cette parenthèse au beau milieu

---

[715] Il est écrit que « les bidonvilles représentent le pire de la pauvreté urbaine et des inégalités ». cf : Kofi Annan, « foreword », UN-habitat, *The challenge of slums, op. cit.*
[716] UN-habitat, *The challenge of slums, op. cit.* p. 2
[717] Pour Ananya Roy, l'entrée dans le nouveau millénaire est marqué par l'émergence d'un discours sur l'échec des marchés. Cf : A. Roy, *The Poverty Capital, op. cit.*, p. 62
[718] L'expression est employée à plusieurs reprises dans le rapport.
[719] D'autres éléments auraient pourtant pu être pris en compte, qui caractérisent eux-aussi les conditions de vie dans les bidonvilles : on peut notamment penser aux difficultés d'accès au marché du travail des adultes, ou à celles, pour les enfants, de compléter leur éducation scolaire.

de l'énoncé, les auteurs font néanmoins preuve d'une certaine honnêteté intellectuelle : ils assument le caractère sélectif de leur définition, conscients de ses limites méthodologiques.

Cette conscience va malheureusement décliner, au cours des années suivantes, victime du règne des indicateurs économiques et de la tyrannie statistique grandissante. Dès la parution du rapport en 2003, la définition « provisoire » d'ONU-Habitat connaît un important succès dans le champ international du développement : de nombreux acteurs institutionnels, civils, académiques etc. s'empressent de l'adopter. Or, à mesure que se diffuse le nouvel « index » des bidonvilles et que circule son énoncé, la fameuse parenthèse se fait de plus en plus discrète. Par le jeu des citations et des références incomplètes, les « précautions d'usage » qui accompagnaient la définition des bidonvilles périclitent. Le biais « physique » des indicateurs retenus n'étant plus souligné, il finit par être oublié : une nouvelle fois, le consensus se fait et la critique se tait[720].

En 2006, l'agence ONU-Habitat publie un nouveau rapport, dans lequel elle présente une définition revue et « affinée », par rapport à celle de 2003. Dans cette nouvelle version, deux limites méthodologiques ont été corrigées. D'une part, la dimension « urbaine » a été rappelée et intégrée plus clairement à l'énoncé. D'autre part, en vue de clarifier la question du comptage des habitations isolées, la nouvelle unité de référence devient le « foyer ». L'énoncé, dès lors, ne part plus de l'objet « bidonville » en lui-même mais plutôt des conditions de logement (au sens large) de ses habitants. Il se présente comme suit :

> « *A slum household is a group of individuals living under the same roof in an urban area who lack one or more of the following five conditions: durable housing, sufficient living area, access to improved water, access to improved sanitation facilities, secure tenure.* »[721]

En plus de ce double ajustement, la tournure de la définition a été inversée : le bidonville n'est plus décrit comme un espace qui « combine » un certain nombre de facteurs négatifs, mais comme un lieu où « manquent » certaines conditions basiques. Cette inversion induit une tout autre compréhension du bidonville, qui renvoie davantage celui-ci à son incomplétude et sa *vulnérabilité*, pour reprendre un concept que l'on a déjà évoqué dans cette section. La définition devient du même coup relative : l'objet est considéré par rapport à un repère déterminé – en l'occurrence, il pourrait s'agir du fameux « *adequate housing* » que l'on retrouve dans les déclarations et les accords internationaux sur l'urbain. En introduisant l'idée de « manque », la nouvelle formulation apparaît en tout cas orientée vers l'action, qu'elle appelle implicitement. Les conditions exposées indiquent d'ailleurs très clairement des pistes d'intervention puisqu'il

---

[720] Nous reprenons ici la perspective critique de Bruno Lautier sur la formation du consensus international : B. Lautier, « O Consenso sobre as politicas sociais », *art. cit.*
[721] UN-Habitat, *State of the World's cities 2006/7, op.cit*.

s'agit des aspects défaillants, « à corriger ». Ces cinq conditions ont d'ailleurs elles aussi subi quelques modifications par rapport à la version antérieure. En plus d'avoir été reformulées suivant une tournure positive, elles semblent toutes avoir été revues dans une perspective plus compréhensive. Certaines intègrent désormais des indicateurs qualitatifs, alors qu'elles reposaient essentiellement sur des taux et des pourcentages dans l'ancienne version. Cet assouplissement se mesure aussi à l'aune du contenu des énoncés : par exemple, on constate que la possession d'un document officiel ne conditionne plus exclusivement la sécurité foncière. Celle-ci peut aussi reposer sur une sécurité « perçue » par les membres du foyer ou encore une sécurité « de facto », c'est-à-dire ancrée dans l'usage. Le système de conditionnalité lui-même s'est visiblement adouci : alors qu'en 2003, les bidonvilles devaient « combiner » les diverses caractéristiques, ils peuvent désormais se contenter de répondre à « une ou plusieurs » des conditions énumérées.

La nouvelle version paraît en cela plus ouverte et une certaine forme de réflexivité semble avoir guidé la démarche d'approfondissement et de recadrage de la définition originale. Toutefois, force est de constater que l'esprit d'origine a été conservé, et que les aspects sociaux ne sont toujours pas pris en considération dans les indicateurs du bidonville. Leur omission, comme nous l'annoncions plus haut, n'est d'ailleurs plus mise en relief dans le texte – une anomalie qui n'empêchera pas l'énoncé de se diffuser partout dans le monde et de s'imposer comme la définition internationale « officielle » de la notion de bidonville.

Pour conclure, on peut dire que l'intégration de la question des bidonvilles aux OMD et la mise au point d'indicateurs opératoires pour caractériser ces espaces ont favorisé, dans la première moitié des années 2000, une résurgence de cette question sur la scène multilatérale. Si le lancement de Cities Alliance avait déjà ouvert la voie à une revitalisation de la coopération internationale dans ce domaine, le recadrage rhétorique et surtout méthodologique opéré au sein des Nations Unies vis-à-vis de la cible fixée en 1999 vont avoir une influence décisive sur la manière d'aborder collectivement le *défi des bidonvilles*. Car celui-ci est de taille, si l'on en croit les nouvelles estimations réalisées par ONU-Habitat. Les chiffres alarmants présentés dans les rapports de cette organisation révèlent très bien le caractère arbitraire de l'horizon des « cent millions de vies améliorées » fixé par l'Alliance des villes puis intégré aux OMD : seule cible à avoir été exprimée en chiffre absolu et non en pourcentage, la cible 7D sur les bidonvilles fait pâle figure face à la réalité des 998 millions d'habitants de bidonvilles en 2005. Selon plusieurs auteurs, les données présentées par ONU-Habitat sous-estiment encore la situation à l'échelle planétaire[722] : malgré l'effort d'harmonisation, le comptage demeure en effet basé sur des

[722] Lire notamment : Laura B. Nolan, « Slum Definitions in Urban India: Implications for the Measurement of Health Inequalities », *Popul Dev Rev*, Vol. 41, n°1, mar. 2015, p. 59–84

statistiques nationales, avec des méthodes et des repères de mesure parfois distincts des standards. Sans même évoquer la question des bidonvilles, la critique retentissante de Brenner et Schmidt sur « l'ère urbaine » nous met en garde contre la statistique urbaine en général, dans la mesure où celle-ci continue de véhiculer un certain nombre d'apories et d'artefacts, depuis ses premières approximations[723]. En outre, comme on l'a démontré tout au long de cette section, les cibles et les paramètres adoptés internationalement pour servir de base non seulement au comptage mais aussi à l'intervention dans les bidonvilles sont le produit de choix et de sélections. En ne retenant qu'un nombre déterminé de paramètres, les acteurs impliqués dans ces processus de production normative ont nécessairement orienté la compréhension des énoncés. Tout au long de cette section, on a montré comment la préférence donnée aux indicateurs quantitatifs dans les OMD, puis l'exclusivité accordée aux aspects physiques dans la définition du bidonville ont contribué à construire et à mettre en circulation « une certaine idée » de ces espaces. En réalité, la conception du bidonville qui s'installe entre 2003 et 2006/7 n'est pas nouvelle : en la replaçant dans la trajectoire plus longue des approches qui se sont développées et succédées au cours du XXe siècle, on retrouve des similitudes assez nettes.

Bilan de la partie I : État des lieux de la configuration internationale de l'urbain qui émerge au sortir du XXe

En fin de compte, la conception du bidonville qui se profile au milieu des années 2000 sur la scène internationale ne renouvelle nullement l'état de la pensée globale sur cette question. Au contraire, la liste d'indicateurs élaborée par ONU-Habitat apparaît comme un condensé des paradigmes ou des approches qui se sont succédé sur l'ensemble de la période étudiée dans cette première partie. De manière très schématique, nous avons tenté de synthétiser cette généalogie en associant chacune des grandes étapes que nous avons identifiées avec une caractéristique[724] de la définition du bidonville de 2006/7 :

-les politiques d'éradication des années 1950 et 1960 pour contrer l'urbanisation rapide et la concentration de populations pauvres (*sufficient living area*),

[723] N. Brenner, C. Schmid, « La « era urbana » en debate », *art. cit.*
[724] Nous n'avons repris ici que l'intitulé de ces caractéristiques. Pour en connaître le détail, nous renvoyons au rapport original : UN-Habitat, *State of the World's cities 2006/7, op.cit*. p. 21.

-les politiques *low cost* d'auto-construction et celles de production massive de logement contre la précarité des habitations dans les années 1960 et 1970 (*sufficient living area*, (*durable) housing*),

-l'extension et l'amélioration des services publics basiques dans les années 1980 (*access to sanitation, acces to improved water*),

-les politiques de titrisation impulsées par de Soto à la fin des années 1980 et promues par les tenants du néolibéralisme tout au long des années 1990 (*secure tenure*)

-et enfin l'émergence des préoccupations climatiques et de risque environnemental dans les politiques de bidonvilles (*durable housing*) avec en toile de fond la consolidation du nouveau paradigme de développement durable.

Au regard de cette remise en perspective socio-historique, l'entrée dans le nouveau millénaire et la construction d'un agenda commun de développement ne semblent pas annoncer de changement radical au niveau de la manière d'appréhender la question des bidonvilles sur la scène internationale. En termes d'acteurs, la configuration internationalisée qui fait jour au milieu des années 2000 paraît relativement stabilisée : que ce soit dans nos cas d'étude, ou au niveau international, les protagonistes du débat et de l'intervention dans les bidonvilles ont quasiment tous fait leur apparition et les traits les plus saillants de leurs conceptions de rôle ont déjà pu être présentés – ils vont globalement y rester fidèles sur le reste de la période analysée.

Concernant l'état de la pensée sur les bidonvilles et les conceptions véhiculées à l'échelle internationale, une forme de consensus semble commencer à se manifester. Au cours des années 1990, la réflexion a tout de même avancé de manière significative : le débat de fond s'est ouvert et consolidé. La voix des habitants et de leurs leaders sociaux s'y fait désormais entendre ; celle des gouvernants et des acteurs de développement témoigne d'une vision plus compréhensive et mieux informée. Malgré tout, l'attention multilatérale accordée à la question des bidonvilles demeure limitée : elle emprunte souvent des voies détournées et des formes très indirectes. En termes d'intervention, les approches physico-légales sont toujours privilégiées et les solutions techniques de court terme continuent de se substituer à l'expression de volontés politiques réelles. De manière générale, bien que des conditionnalités aient été instaurées pour garantir le respect des droits des habitants de bidonvilles, l'ambiguïté n'a pas été totalement levée sur la finalité d'améliorer ou d'éradiquer ce type d'habitat. Si la question des bidonvilles figure désormais bel et bien dans l'agenda international, des incertitudes demeurent donc quant à la façon de l'aborder.



PARTIE II - La dialectique global-local dans la recherche de solutions : stratégies à l'œuvre dans les (re)cadrages de la question des « bidonvilles »



Chapitre 3 - Quand l’internationalisation devient un élément perturbateur : détours et déclin dans la trajectoire de traitement des bidonvilles

Comme on l’a observé dans le chapitre précédent, notamment avec la formulation et la mise en œuvre des OMD, l’entrée dans le nouveau millénaire consacre le triomphe des économistes dans le champ du développement. Si le paradigme du développement durable semble toujours sur pied – il continue de servir de référence pour les organisations internationales et les grands protagonistes du développement – celui-ci a connu des mutations assez significatives et ne renvoie plus tout à fait à l’idée que l’on s’en faisait au début des années 1990. Né des préoccupations environnementales, exprimées en premier lieu par la communauté scientifique dans les années 1980, le concept de « développement durable » avait été forgé dans le but d’envisager la cohabitation de milliards d’individus sur une même planète et surtout, de garantir les conditions d’existence des générations futures. Récupéré et réinterprété par les acteurs économiques, il en est venu à se centrer sur l’objectif de garantir les conditions de maintien de la croissance économique, dans un système effectivement fragilisé par une aggravation des problématiques sociales et environnementales, telles que la pauvreté extrême ou la réduction des stocks d’eau potable[725]. Ce changement de perspective, a priori assez ténu, va considérablement peser sur le champ internationalisé de l’urbain. Nous tenterons, dans ce chapitre, de mesurer son impact sur la construction de nouvelles approches internationalisées (parfois aussi *internationalisables*) de politiques publiques dans les bidonvilles. Nous nous pencherons en particulier sur trois grandes tendances : le paradigme des « villes compétitives », les processus de financiarisation des bidonvilles et enfin la « solution » de production massive et privatisée de logement social. Comme nous le démontrerons, tous trois découlent en fait du paradigme du développement durable « seconde génération » : nous en étudierons les effets sur le débat urbain et les pratiques des acteurs internationaux et les implications concrètes sur les politiques publiques de nos cas d’étude, à la lumière des travaux académiques produits sur le sujet et de nos données de terrain.

[725] Lire à ce sujet, le WDR de la Banque mondiale de 2003 : WB, *World Development Report 2003: Sustainable development in a dynamic world. transforming institutions, growth, and quality of life*, New York, 2003

A- Pour des « villes compétitives » : des politiques urbaines tournées vers la croissance économique

a) Une idée qui vient de l'international

i) Les villes modèles : l'influence de Barcelone en Amérique latine

Si le phénomène d'urbanisation avait pu apparaître comme une menace au développement dans les années 1970, cette vision se renverse totalement dans les années 2000. À rebours de discours alarmistes et anti-urbanisation, assez présents lors de la première conférence Habitat en 1976, la rencontre d'Istanbul officialise, déjà en 1996, la « réconciliation » de la communauté internationale avec la croissance des villes, en soutenant l'idée que le développement urbain peut se faire de manière durable et profitable pour tous. Les « *best practice awards* » orchestrés par ONU-Habitat donnent à cet égard des exemples concrets de projets urbains *positifs* mis en œuvre « même » dans les pays en développement, où l'urbanisation semblait la plus préoccupante.

Au même moment, certaines villes du Nord commencent à exploiter leurs réussites urbanistiques, dont elles réalisent qu'elles peuvent tirer profit. Les stratégies de mise en valeur et de *city marketing* permettent à des acteurs locaux de s'ériger comme les détenteurs d'une expertise, qu'ils entendent ensuite pouvoir « revendre » à d'autres gouvernements et administrations locales. C'est précisément ce que met en place la mairie de Barcelone. Depuis les années 1980, la capitale catalane a connu un développement très dynamique, qui l'a hissée tout en haut des *rankings* des meilleures villes européennes et mondiales. Choisie comme ville hôtesse des Jeux Olympiques de 1992, elle a fait l'objet d'une préparation intense menée d'une main de maître par le gouvernement municipal de l'époque, qui a donné l'impulsion à un travail de modernisation et de valorisation de plus long terme. Les gouvernements qui se sont succédé ont ainsi poursuivi et approfondi les efforts de leurs prédécesseurs, en proposant des approches et des méthodologies toujours plus innovantes, à la pointe des avancées dans le domaine urbain. Dès la fin des années 1990, ces savoirs accumulés ont commencé à être considérés comme un possible gagne-pain pour la ville, ou du moins, un moyen de renforcer son attractivité. À partir de là, Barcelone a commencé à diffuser massivement sa « *success story* » au sein des arènes internationales de l'urbain. L'un de nos enquêtés, architecte argentin basé au Brésil, a été témoin de ce travail intense de promotion :

> « J'allais à des réunions, à La Paz, à Lima, à Rio de Janeiro… aussi à Rosario en Argentine : les gens de Barcelone, ils étaient dans tous ces endroits, tu vois ? En train

de vendre des outils d'urbanisme tactique, d'acuponcture urbaine… toutes ces méthodologies. Et en train de *se* vendre, du même coup. Ils… disons que beaucoup de gens à Barcelone ont vécu de ça, pendant longtemps. »[726]

Comme le suggère cet enquêté, la sur-représentation des catalans dans les forums urbains latino-américains s'inscrit dans une perspective distincte de celle de la promotion des « bonnes pratiques » par les Nations Unies et leurs partenaires. Pour les Barcelonais, il s'agirait plutôt de proposer des services de consultance en matière de gestion urbaine, et en quelque sorte, de commercialiser leur marque de fabrique. Or, en filigrane des outils et des techniques qu'ils mettent en circulation lors de ces forums, c'est tout un modèle urbain qui se dessine[727]. L'exemple de Barcelone cristallise en effet un idéal de ville du Nord, régulée, innovante et surtout dynamique, culturellement et économiquement. Une image aussi attractive – et aussi adroitement « vendue »[728] – va évidemment susciter l'intérêt et même la convoitise des élites latino-américaines, qui n'auront de cesse de tenter d'imiter ce modèle, parfois aveuglément. Car on le devine sans peine, cette identification va soulever un certain nombre de contradictions au regard des différences profondes qui séparent, à cette époque, les sociétés d'Amérique latine des sociétés européennes.

Pourtant, durant la même période, d'autres éléments vont venir alimenter le « mythe » de la ville « développée » sur la scène multilatérale et contribuer à renforcer l'influence de modèles de gestion urbaine pensés *par* et *pour* des villes du Nord. Sous l'impulsion d'acteurs économiques et des grandes institutions financières internationales (IFI), on va voir se former, au sein du paradigme du développement durable, un « sous-paradigme », issu du couplage des thématiques urbaines avec les enjeux de croissance économique : celui des villes compétitives. Nous allons tenter, dans la suite de cette section, de retracer les grandes étapes qui ont marqué l'émergence et les évolutions de cette vision, dont nous étudierons ensuite les effets sur l'action publique locale et nationale en Colombie et au Brésil.

ii) Le rôle des organisations internationales dans l'invention et la promotion du paradigme des villes-compétitives

En 2006, un premier jalon est posé par l'OCDE : cette organisation publie un rapport intitulé *Competitive Cities in the Global Economy*, dans lequel elle envisage les villes comme des espaces de croissance, doués d'un véritable potentiel économique[729]. Elle en relève aussi

[726] Entretien avec Pablo Benetti
[727] Voir : J. Peck, N. Theodore, « Mobilizing policy », *art. cit.*
[728] Le verbe est aussi employé par : Pedro Fiori Arantes, « O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades », *Rev. Pós*, n° 20, São Paulo, 2006, p. 66
[729] OECD, *Competitive cities in the global economy*, Paris, Territorial Reviews, 2006

les dysfonctionnements et les limites, qui continuent d'alimenter ce qu'elle appelle les « dilemmes de l'urbain ». L'accent demeure toutefois sur les contributions positives des villes au développement et les auteurs de la publication tentent d'aiguiller les pouvoirs publics pour les aider à en tirer les meilleurs bénéfices. L'idée que l'urbain peut être à la source d'un développement économique accéléré n'est certes pas nouvelle : dans la sphère académique, des chercheurs tels que Saskia Sassen avaient déjà permis, dans les années 1990, de resituer les villes au cœur des dynamiques de l'économie mondiale, ou plutôt de l'économie *globalisée*[730]. Néanmoins, en approfondissant la réflexion autour de notions telles que la « compétitivité » et « l'attractivité », l'OCDE pousse encore plus loin le raisonnement. Pour elle, il n'est plus seulement question de *constater* la participation des villes à la croissance économique, mais bien *d'encourager* celle-ci. Venant d'une organisation économique, liée avant tout au champ du développement, une telle incursion dans le domaine urbain a pu étonner, en 2006 – d'autant que la publication n'est pas passée inaperçue. Bien que cet acteur ait déjà eu, auparavant, l'occasion de manifester un intérêt ponctuel pour les villes, *Competitive cities* constituait une percée très ambitieuse[731] dans la thématique. Peck et Theodore ont consacré un article à l'analyse ce que d'autres auteurs ont appelé le « tournant local »[732] de l'OCDE. Dans ce texte, ils montrent que cette organisation a joué le rôle d'un agent de transfert, en contribuant à la diffusion d'un ensemble de principes associés à ce qu'ils appellent « l'urbanisme néolibéral ». D'après eux, l'OCDE n'était pas véritablement à l'origine de la formation du paradigme des villes compétitives : elle a plutôt agi comme une caisse de résonnance, par rapport à des idées déjà plus ou moins admises dans certains cercles internationaux. Mais en proposant un « socle commun » à la réflexion néolibérale sur l'urbain, *Competitive cities* a permis de consolider celle-ci et de fédérer autour d'elle un certain nombre d'acteurs, liés à la fois au champ de l'urbain et à celui du développement[733]. Cette publication a ainsi ouvert la voie à la création d'un consensus autour d'une approche néolibérale de la gestion des villes, et d'un modèle de développement urbain centré sur des idéaux d'attractivité, de rayonnement économique.

Cette vision n'a fait que se préciser et se renforcer dans la deuxième moitié des années 2000, alimentée notamment par les IFI. Une publication de la Banque mondiale va particulièrement marquer les esprits, c'est celle du *World Development Report* (*WDR*) de 2009, intitulé « *Reshaping Economic Geography* ». Ce texte se caractérise dès l'abord par une forme de singularité par rapport aux autres *WDR* et au style généralement assez neutre des productions d'organisations internationales. Les auteurs prennent en effet le parti de s'inscrire dans un cadre

[730] Voir la première édition de *Cities in a World Economy* : Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks/London, Pine Forge Press, 1994
[731] N. Theodore, J. Peck, « Framing neoliberal urbanism », *art. cit.*
[732] Niel Bradford, 2008. Cité dans : *Ibid.*
[733] Peck et Theodore prennent *Competitive Cities* comme un exemple emblématique de support de transfert horizontal : centré sur la diffusion d'idées auprès des pairs et la recherche d'un effet d'émulation. *ibid.*

théorique particulier, en adoptant une approche de géographie économique. Le choix de cette sous-discipline n'est pas anodin puisque la thèse défendue s'inscrit elle-même dans une perspective qui relie les enjeux économiques aux dynamiques spatiales, domestiques et internationales. Le paradigme qui irrigue l'ensemble du rapport est celui de l'intégration. Si l'on en croit les auteurs, trois types de politiques doivent être mises en œuvre pour favoriser le développement économique global : le renforcement des densités, la réduction des distances vers les centres dynamiques, la suppression des barrières spatiales et de tout autre forme de division sociale. Dans la mesure où elles constituent l'expression la plus aboutie des processus de densification (à la fois économique et populationnelle) – processus qu'elles contribuent rétrospectivement à alimenter – les villes sont bien sûr au centre du dispositif. Dès lors, l'urbanisation apparaît comme un moteur de croissance et d'accumulation de capital, qu'il ne s'agit plus de freiner mais encore une fois d'encourager. Pour la Banque mondiale, le processus d'urbanisation dégage d'ailleurs des externalités positives dont les bénéfices débordent au-delà de l'aire métropolitaine : les auteurs soutiennent que le dynamisme des centres urbains peut parvenir, dans un système interconnecté, à stimuler les zones rurales et les marges déprimées. Suivant ce raisonnement, si l'attractivité des villes constitue en elle-même une source de développement, la croissance économique s'impose comme une priorité dans la gestion politique. Les politiques sociales ciblées, à l'inverse, se retrouvent cantonnées à un rôle secondaire : elles ne peuvent ni ne doivent intervenir qu'en aval de politiques économiquement « rentables ».

On le devine assez aisément, une telle vision n'est pas sans implications pour notre objet d'étude. Le cas des politiques de bidonvilles dans les pays du Sud est même abordé dans le rapport : il fait partie des arguments mobilisés au service de la thèse défendue. Pour les auteurs, les politiques ciblées sur l'intégration des quartiers marginalisés ne peuvent en aucun cas *présider* à la mise en œuvre de systèmes de transports efficients, ou à l'entrée en application de politiques spatialement neutres[734]. En revanche, elles peuvent s'avérer utiles *en complément* de ces mesures infrastructurelles et institutionnelles, qui par ailleurs renforcent leur efficacité. Cette idée est soutenue par l'exemple du Programme d'Amélioration Intégrale de Quartiers à Bogota (réplique du PRIMED de Medellin). Pour les auteurs, cette initiative a été salutaire dans la mesure où elle a permis de surmonter certaines des divisions qui compromettaient le développement harmonieux de la ville. Toutefois, une grande partie de son succès a découlé de la synergie qui s'est créée avec la mise en œuvre préalable du *TransMilenio*, système de transport public par bus instauré en l'an 2000 et qui aurait considérablement réduit les temps (et les coûts) de trajet dans l'ensemble de la capitale colombienne. De manière générale, l'accent est donc mis sur la formulation de politiques tournées vers le rayonnement économique

[734] WB, *World development report 2009, Reshaping Economic Geography*, the World Bank, Washington DC, 2009

global de la ville, dont on attend qu'elles bénéficient, par ricochet, aux secteurs et aux populations les plus en difficulté.

À cet égard, le raisonnement sur lequel se fonde l'ensemble du rapport est quasiment circulaire : la perspective de géographie économique permet aux auteurs de conjuguer (1) une approche du développement dans laquelle la croissance économique des villes joue un rôle majeur et (2) une approche de la gestion urbaine dans laquelle l'enjeu développement économique doit être prioritaire. Une telle vision des choses laisse évidemment peu de place au doute et encore moins au politique, comme exercice du pouvoir et expression des volontés au sein de la *polis*. Elle traduit, au contraire, le triomphe d'un projet de néolibéralisation, en vertu duquel l'existence des institutions publiques n'aurait d'autre but que celui de permettre aux forces du marché de s'exprimer pleinement[735]. Sur ce point, les conclusions du *WDR* sont loin de faire l'unanimité : même dans les cercles de la géographie économique, on reproche à la Banque mondiale les trop nombreuses simplifications, voire les apories et les biais statistiques qui sous-tendent son analyse[736]. La relation vertueuse « mécanique » entre dynamiques marchandes, densités et développement autour de laquelle s'articule la thèse centrale du rapport est particulièrement visée par les critiques[737]. La controverse soulevée par la publication de ce rapport n'empêche pourtant pas les idées de la Banque mondiale de se diffuser assez largement dans le champ du développement. Dans de nombreux cas, les critiques elles-mêmes participent de ce succès, car si beaucoup reprochent à la Banque mondiale ses raccourcis, peu s'aventurent jusqu'à remettre en question les prémisses de son analyse et le cadre du débat lui-même. En France, par exemple, où les conclusions du *WDR* suscitent des réactions mitigées[738], la direction de l'AFD commande à deux experts de géographie économique la rédaction d'un nouveau rapport sur la situation du monde, passée au crible des approches de cette discipline. Le résultat semble effectivement plus nuancé : les auteurs « corrigent » certains oublis du *WDR* et en complexifient l'analyse. Ils invitent les décideurs publics à la prudence et soulignent l'importance du contexte dans la formulation de politiques publiques efficaces, en particulier dans les pays du Sud. L'ensemble ne remet pourtant pas absolument en cause les postulats de base de la Banque mondiale : difficile, en effet, de contredire l'idée que des villes denses, intégrées et efficacement régulées peuvent constituer des moteurs de croissance. En fin de compte, le *WDR* contribue donc à renforcer l'adhésion autour d'une vision dynamique et

[735] Lire, là-dessus, l'entrée « Néolibéralisation » dans le *Dictionnaire des politiques territoriales*. G. Pinson, « Néolibéralisme/néolibéralisation », *art. cit.*

[736] Rigg et al. (2009), cité par Eric Denis, François Moriconi-Ebrard, Kamala Marius-Gnanou, « « Repenser la géographie économique » : Les arrangements du rapport de la Banque mondiale avec les sciences géographiques urbaines », *Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, UMR 8504 Géographiecités, 2010, p. 3

[737] Voir Briceson, Gough, Rigget et Agergaard (2009), cité par E. Denis, F. Moriconi-Ebrard, K. Marius-Gnanou, « Repenser la géographie économique », *art. cit.*, p. 2

[738] Voir le mot du Directeur général adjoint de l'AFD, Jean-Michel Debrat, dans la préface du rapport : Jean-Claude Prager, Jacques-François Thisse, *Les enjeux géographiques du développement économique*, AFD, 2009

relativement malléable, mais clairement néolibérale du développement des villes. Car si certaines des recommandations du rapport ne font pas l'unanimité sur la scène internationale, les grandes thématiques abordées (la mobilité, la compacité, l'innovation technologique etc.) contribuent à fixer le débat[739] autour d'enjeux déterminés, stratégiques pour la Banque mondiale.

Une telle vision a évidemment de quoi séduire : elle montre une facette plutôt avantageuse du développement urbain, présenté comme rayonnant et parfois même omnipotent. Elle rencontre en cela les intérêts d'acteurs assez nombreux, tant sur la scène internationale qu'au sein des États et plus encore des gouvernements locaux. Dans le champ internationalisé de l'urbain, elle est particulièrement bien accueillie puisqu'elle assoit la légitimité des membres de la communauté urbaine[740] comme acteurs de développement. Dans le contexte des politiques locales latino-américaines, elle semble également aller dans le sens des intérêts des élites gouvernantes, traditionnellement associées aux élites économiques (voire confondues avec elles)[741]. Non content de conforter ces élites dans leur propension à idéaliser des modèles du Nord, elle les incite en effet à prioriser des politiques économiquement rentables par rapport à des initiatives sociales ciblées, dépourvues de caractère lucratif et parfois moins visibles politiquement. À Rio, le maire élu en 2009, Eduardo Paes, fait appel à un cabinet de conseil états-unien pour préparer et rédiger son Plan stratégique de gouvernement : c'est donc la société McKinsley & Company qui dessine les orientations de la politique urbaine à Rio pour la période 2009-2013 (et la suivante, 2013-2016)[742]. Sans surprise, le contenu du Plan reflète l'influence très forte des idées de la Banque mondiale et de l'OCDE. Les projections pour le développement de la ville dessinent les contours d'une version de Rio transfigurée, « réinventée »[743] pour reprendre un terme employé par Eduardo Paes. Et de fait, la vision d'avenir qui émerge dans le

---

739 On retrouve ici la dimension de « cadrage » (*framing*) et l'idée de « socle commun » que l'on observait déjà, avec Peck et Theodore, dans le paragraphe sur l'OCDE. N. Theodore, J. Peck, « Framing neoliberal urbanism », *art. cit.*

740 On prend ici l'expression dans son sens le plus large : en réalité, certains de nos enquêtés établissent une ligne de partage entre les membres d'une société civile internationale de l'urbain et les fonctionnaires d'organisations internationales ou d'IFI, qui les côtoient mais qui n'appartiennent pas à proprement parler à une communauté, caractérisée plutôt par la posture militante de ses intégrants. Entretien avec Alain Durand-Lasserve

741 Dans un article portant sur l'influence des IFI sur les politiques urbaines, Pedro Arantes insiste aussi sur l'existence de fortes circulations des personnes entre les milieux d'experts internationaux employés dans les organisations internationales et les élites gouvernementales, en l'occurrence brésiliennes. Selon lui, la facilité avec laquelle les individus passent d'une sphère à l'autre est le reflet sinon d'une communauté d'intérêts, du moins d'un intérêt commun à voir triompher les idées et les principes diffusés par les institutions multilatérales. P. F. Arantes, « O ajuste urbano », *art. cit.*, p. 72

742 Cette consultance aurait été réalisé dans le plus grand secret : elle n'est même pas mentionnée sur le document du Plan. Elle donne un aperçu, en tout cas, du degré de pénétration de la pensée nord-américaine dans la politique et la planification urbaine à Rio. Source : Maria Julieta Nunes, « Remoções em foco : Politicas Publicas para as favelas cariocas em tempos de Megaeventos », VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, São Paulo. Gestão Social: mobilizações e conexões, 2012

743 Eduardo Paes, « Carta do Prefeito », PCRJ, *« Pos 2016 : o Rio mais integrado e mais competitivo », Plano Estrategico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012*, Rio de Janeiro, 2009, p. 7

texte est celle d'une ville « plus intégrée et compétitive »[744], une ville, surtout, débarrassée de ses favelas : l'objectif est de réduire de 3,5% la surface totale occupée par celles-ci. À travers cet exemple, on voit donc déjà se profiler de manière assez nette les dangers et les dérives du paradigme néolibéral des villes compétitives vis-à-vis de notre objet d'étude.

Pourtant, la popularité de celui-ci ne va faire qu'augmenter, sur la scène internationale des années 2010. Après l'OCDE et la Banque mondiale, il gagne un nouvel allié parmi les grands protagonistes du débat sur l'urbain : ONU-Habitat. Au début de la décennie, un nouveau Directeur est nommé à la tête de cette agence, dont la personnalité va avoir un impact assez décisif sur les orientations du mandat, faisant pencher la balance du côté du paradigme des villes compétitives. Le successeur d'Anna Tibaïjuka possède déjà un nom dans la communauté urbaine internationale, puisqu'il s'agit de Joan Clos, ancien maire de Barcelone (1997-2006) et directeur de diverses associations et réseaux internationaux de *local authorities*[745]. Au regard de son expérience, le nouveau directeur bénéficie dès le départ d'un statut d'expert : son rôle moteur dans la modernisation de la capitale catalane lui a même valu de recevoir un prix et de nombreux hommages. De cette trajectoire municipale, il a tiré un certain nombre d'apprentissages et de leçons, qu'il entend mobiliser au service de sa nouvelle fonction, à ONU-Habitat. Il est notamment très attaché au principe de planification urbaine, considérant que la politique urbaine ne peut être efficace que dans la mesure où elle parvient à penser la ville dans son ensemble et sur le long terme. Dans plusieurs discours et prises de parole réalisées au nom de l'agence, il insiste d'ailleurs sur la distinction entre une urbanisation planifiée, génératrice de richesse, d'emploi etc., et la réalité de l'urbanisation spontanée, qu'il décrit exclusivement en termes de manque, de carence en espace public, services etc.[746]. La planification urbaine telle qu'il l'entend se doit de respecter trois piliers : l'existence d'un cadre institutionnel et juridique efficient, la conception d'un *design* urbain complet, la bonne gestion financière et budgétaire[747]. En somme, sa vision n'est guère éloignée des idées de la Banque mondiale : les mesures d'ampleur, vouées à accroitre le dynamisme de la ville dans son ensemble et sa contribution à la croissance économique locale, lui paraissent prioritaires, alors que les programmes ciblés de portée plus réduite passent au second plan. Une telle conception rompt de manière assez nette avec l'approche traditionnelle d'ONU-Habitat : ce changement de cap va néanmoins permettre à l'agence de gagner en popularité. Cet extrait d'entretien avec Catherine Paquette, géographe française spécialisée sur les questions urbaines que nous avons

[744] C'est le titre donné au Plan Stratégique : « Rio plus intégré et plus compétitif » (« Pos 2016 : o Rio mais integrado e mais competitivo »)
[745] Il a dirigé les réseaux Metropolis et CAMVAL, mais a aussi été coordinateur de l'UNACLA, le mécanisme onusien créé à la suite des mobilisations d'Habitat II.
[746] Voir notamment : Joan Clos, « Principles of Planned Urbanization », ONU-Habitat, 2016. http://youtu.be/MFHAGrCKAzk Dernière consultation le 13/04/2021
[747] Ce dernier pilier, sur la gestion financière et l'assainissement des budgets, correspond d'ailleurs à la fonction qu'il a remplie dans l'administration municipale à Barcelone, avant d'être élu maire.

croisée lors du FUM de Kuala Lumpur, donne une idée de l'ampleur des transformations induites par l'arrivée de Joan Clos à la direction du Programme pour les Établissements Humains :

> « CP : Avant, ONU-hab, c'était du *up-grading* bidonvilles. Mais vraiment, c'était que ça. *Slums* et que ça. Et avec Joan Clos qui arrive, il y a des problématiques nouvelles qui arrivent : mobilité, planification stratégique. Enfin, le discours change complètement et les thématiques changent aussi.
>
> Enquêtrice : Cela devient plus technique ?
>
> CP : Cela devient… Oui et puis, on ne parle plus seulement de bidonvilles, plus seulement du Sud. Et d'ailleurs on le voit, à chaque forum urbain, c'est vraiment intéressant. Et c'est quelque chose que moi j'observe vraiment : là [à Kuala Lumpur] il y avait l'Allemagne, l'Italie. Et qui pour la première fois parlaient de chez eux ! (…) Et ça c'est quelque chose qui a vraiment été apporté par Joan Clos, le fait que ce ne soit plus que les villes du Sud, enfin plus que l'univers du Sud, et plus que l'univers des bidonvilles. Qu'on parle aussi des parties formelles de la ville. Du marché immobilier etc. Des questions de mobilité... »[748]

Comme le souligne cette chercheuse, la personnalité du nouveau directeur va avoir un impact assez considérable sur le mandat d'ONU-Habitat. Alors que cette organisation était souvent caricaturée comme « l'agence des bidonvilles du Tiers-Monde »[749], l'entrée en fonction de Joan Clos s'accompagne d'un mouvement d'ouverture, avec une inflexion du discours officiel et l'introduction de nouvelles thématiques dans le portfolio des activités de l'agence. Si les programmes de bidonvilles continuent d'exister, c'est en partie par inertie bureaucratique ; en tout cas, le nouveau directeur « ne veut pas entendre parler de logement »[750]. Il tente par tous les moyens de réorienter le mandat d'ONU-Habitat vers des politiques plus en phase avec sa vision : des initiatives touchant à la mobilité, au développement durable et à la planification. Les politiques sociales ciblées sur les groupes ou les zones les plus vulnérables l'intéressent peu si elles n'ont pas d'impact ou de portée plus large : il faut désormais penser en termes d'intégration, à une échelle plus importante. Conséquence de ce recadrage thématique (et même idéologique), ONU-Habitat élargit peu à peu son audience : le discours moderne, plus technique et « urbanistique » amené par l'ancien maire de Barcelone permet d'impliquer davantage les gouvernements locaux et nationaux des États du Nord, à qui les recommandations de l'agence parlaient jusqu'alors assez peu. En réalité, ces acteurs interagissaient bel et bien avec ONU-Habitat, mais toujours dans le cadre de coopérations bilatérales, pour soutenir des projets de

---

748 Entretien avec Catherine Paquette

749 Eugenie L Birch, « A Midterm Report », *art. cit.*, p. 400

750 Entretien avec Catherine Paquette, qui elle-même cite un entretien avec un fonctionnaire d'ONU-Habitat.

développement chez leurs partenaires du Sud. Comme le montre Catherine Paquette, le changement de cap d'ONU-Habitat dans les années 2010 va peu à peu conduire les gouvernements du Nord à intégrer pour eux-mêmes les principes et les bonnes pratiques diffusées par l'organisation. En cela, Joan Clos va parvenir à toucher du doigt l'objectif manqué par ses prédécesseurs : celui de redorer l'image d'ONU-Habitat. Ce gain de popularité va toutefois se faire au prix d'un certain nombre de « sacrifices » par rapport au rôle traditionnel de l'agence, avec notamment un affaiblissement du plaidoyer et des activités liées aux bidonvilles[751]. Encore une fois, la conception de la ville comme pôle de croissance et de dynamisme va conduire à faire passer les politiques sociales au second plan et à privilégier des interventions plus rentables, avec l'idée que les bénéfices de ces dernières auront des retombées positives sur l'ensemble des citadins. Dans la suite de ce travail, nous aurons l'occasion d'observer, au prisme de nos cas d'études, les limites de cette approche, dont nous démontrerons qu'elle se fonde sur un raisonnement réducteur, qui méconnaît la réalité des inégalités sociales et urbaines à l'origine de la formation des bidonvilles.

b) Des politiques qui dialoguent avec les grandes tendances internationales dans le domaine urbain

Au cours des années 2000 et 2010, la promotion internationale d'idées et de valeurs caractéristiques de ce que nous avons identifié comme le paradigme des villes compétitives va trouver une prise assez importante dans les politiques locales et nationales de nos deux pays. La plupart des mesures adoptées dans le domaine urbain au cours de ces deux décennies portent la trace d'une volonté de renforcer les liens entre urbanisation et croissance, en insérant les grandes villes dans les dynamiques de l'économie mondialisée. On verra néanmoins que la Colombie et le Brésil ne manifestent pas tout à fait le même degré ni les mêmes formes d'adhésion à l'idéologie néolibérale et qu'ils optent chacun pour des stratégies de compétitivité propres.

i) En Colombie : le pari de la mobilité

Une stratégie national*e influencée par les grandes idées internationales du moment*

En Colombie, cette volonté de rendre les villes attractives se manifeste très tôt dans la stratégie nationale, avant même la parution des rapports susmentionnés de l'OCDE et de la Banque mondiale. Elle se construit sur la base de deux documents complémentaires, produits en 2005 par le DNP : il s'agit d'une part du Plan National de Développement (PND) de 2006 –

[751] Entretien avec Valérie Clerc-Huybreschts

2010 et d'autre part d'un texte intitulé « *Vision Colombia 2019* », qui envisage de manière plus large des pistes pour l'avenir du pays, en lien avec la prise en compte des OMD dans la politique nationale. La publication conjointe de ces deux rapports permet au gouvernement colombien de déployer sa stratégie en matière urbaine, en l'articulant aux grands enjeux de développement du pays, à moyen et long terme. Baptisée « Ciudades amables »[752], celle-ci semble à première vue fondée sur la volonté d'améliorer les conditions de vie des citadins, d'autant que le PND dans lequel elle s'insère annonce « un développement pour tous ». Les mesures phares de cette politique concernent d'ailleurs la fourniture des services et la réduction du déficit habitationnel, révélant une approche certes assez matérialiste, mais du moins tournée vers le bien-être des habitants – bidonvilles inclus. En poussant un peu plus loin l'analyse, on voit néanmoins surgir des enjeux plus éloignés du sort des populations. Le document *Vision Colombia* est à cet égard assez éclairant : le chapitre consacré aux « villes aimables » se caractérise en effet par une interprétation très ouverte de ce concept, dans laquelle affleurent certains des grands principes prônés par les IFI et autres acteurs économiques mondiaux. Nous avons mis en évidence, dans l'extrait suivant, les expressions et les termes qui nous ont paru caractéristiques du « jargon » international de cette époque :

> « En 2019 les villes colombiennes auront adopté des patrons de développement urbain planifié et d'une utilisation du sol efficiente, optimisant ainsi la situation de leurs habitants et de leurs activités. Elles seront génératrices de croissance économique, aimables avec les citoyens, environnementalement durables, fortes institutionnellement et intégrées territorialement. »[753]

Une telle proximité avec le lexique des organisations internationales (présenté dans la première partie de cette section) ne doit bien sûr pas nous étonner. De manière générale, on a déjà souligné que celles-ci, non content d'alimenter les politiques domestiques des États de normes, recommandations etc., sont également *gérées* par des États qui à leur tour nourrissent ces organisations de leurs propres idées et contributions. En l'occurrence, il convient de préciser qu'en plus de ses liens avec le dispositif des OMD, le programme *Vision Colombia* a été élaboré en collaboration avec des consultants externes et des représentants d'IFI, en particulier de la CAF et de la BID[754]. Dès lors, il n'est guère surprenant de retrouver, au cœur de la « vision » colombienne de l'urbain, des enjeux caractéristiques du paradigme de développement durable « seconde génération » à savoir : la croissance économique, l'environnement, la bonne gouvernance et enfin la fameuse « intégration », autour de laquelle va se structurer la thèse du

---

752 Par commodité, nous traduirons cette expression de la manière littérale, comme « villes aimables ». Toutefois, il convient de souligner que dans la culture et le langage courant des colombien.ne.s, l'adjectif « amable » revêt un sens plus général que son équivalent français : il est souvent employé comme synonyme de « sympathique », « gentil » ou « poli ».
753 DNP, *Visión Colombia II Centenario: 2019*, Bogotá, DNP, 2005, p. 251
754 *Ibid*., p. 4

WDR en 2009[755]. D'ailleurs, un autre principe-clé du *WDR* se dissimule dans la citation que nous venons d'introduire : c'est celui de la « ville compacte ». L'expression n'est pas encore employée telle quelle dans les productions normatives colombiennes de 2005 – même dans le WDR elle n'apparaît qu'une fois (et dans un encadré) – pourtant, elle est déjà présente en filigrane de l'idée d'une « utilisation du sol efficiente »[756]. Le concept en lui-même découle de l'idéal de densification prôné par la Banque mondiale à partir de 2009 et croisé par la suite avec les toutes récentes stratégies d'urbanisme durable, en Europe et plus encore aux États-Unis[757]. Il repose sur l'idée que des villes peu étendues spatialement sont plus avantageuses, en termes d'impact environnemental, de mobilité et d'équité. La réduction des distances permet en effet d'augmenter le confort des citoyens, qui peuvent circuler plus aisément et plus rapidement entre les divers espaces, avec un moindre impact sur l'environnement. Cet argument, qui va gagner de l'importance surtout dans les années 2010, poussé par certains des « gourous » de l'urbain et par des institutions telles que la Banque mondiale et même ONU-Habitat[758], va s'ancrer assez profondément dans la stratégie colombienne[759]. Une adhésion assez paradoxale, d'ailleurs, dans la mesure où les principales villes de ce pays (à l'image de celles des pays voisins) se caractérisent justement par leur expansion et leur faible hauteur[760]. En tout cas, et bien qu'il soit toujours difficile d'établir avec précision le degré d'influence exercé par les discours et les recommandations des institutions internationales sur des politiques domestiques, il ne semble pas du tout hasardeux, ici, d'affirmer que la posture nationale colombienne en matière d'urbain épouse les contours des grands paradigmes internationaux de la période. En l'occurrence, nous venons de montrer que la ligne de politique urbaine qui s'ébauche à partir de 2005 en Colombie dialogue de manière assez forte avec le modèle de ce que l'on a appelé les « villes compétitives ». Ultime marqueur de cette influence : le document *Vision Colombia* contient un nombre assez impressionnant d'occurrences de l'adjectif « compétitif » (décliné aussi au féminin et sous sa forme nominale)[761].

[755] Thèse qui, on l'imagine, était déjà en construction et même sans doute en « phase test » dans la politique de la Banque mondiale avant la publication de ce rapport.
[756] Voir DNP, *Visión Colombia, op. cit.*, p. 253 : on parle de « structure compacte de la croissance des villes » pour décrire l'objectif de parvenir à un usage planifié et optimisé du sol.
[757] Entretiens informels lors du FUM.
[758] Lire à ce sujet, le rapport : UN-Habitat, *The Economic Role of Cities*, Nairobi, 2011. On verra aussi cette idée surgir au moment de la Troisième Conférence Habitat à Quito, en 2016, puis à Séville, l'année suivante, lors d'un évènement spécifiquement dédié à cette thématique (mais dont les conclusions présenteront une vision plus nuancée). Voir le rapport : Global Experts Group Meeting, *Planning Compact Cities: Exploring the possibilities and limits of densification*, Seville, Spain, 13th – 14th March 2017.
[759] À partir des années 2010, on la retrouve assez systématiquement dans les productions normatives colombiennes, ainsi que certaines prises de position diplomatiques (notamment dans la phase préparatoire de la troisième conférence Habitat).
[760] Entretien avec Rodrigo Carrascal
[761] Près de 210 ! Rapporté au nombre de pages, on obtient un coefficient de 0,56 : en moyenne, le terme serait donc présent sur plus d'une page sur deux.

Articuler les politiques de transport collectif à la réalité sociale de villes très inégales

Un autre aspect saillant de la politique de « Villes aimables », qui apparaît dans le DNP de 2005 est celui de la mobilité. Dans ce domaine, le gouvernement se lance dans la promotion des Systèmes Intégrés de Transport Massifs (STIM), voués à fournir une alternative moderne et efficiente à l'usage de la voiture, dans les grands centres urbains du pays. Toutefois, les deux plus importants systèmes de transport public du pays sont déjà en activité au moment où émerge cette stratégie. À Bogota, le TransMilenio a été achevé en 2000 : construit sur le modèle du BRT[762], il a la particularité d'articuler les principales lignes et stations de bus rapides à des lignes secondaires gratuites[763]. Celles-ci, qui correspondent à ce qu'on appelle en espagnol des « *alimentadores* », assurent la liaison des grands axes avec les zones plus éloignées et les quartiers marginaux. C'est là une avancée assez significative, tant en termes d'innovation urbaine[764] que de politique sociale, car la gratuité des routes secondaires permet littéralement de reconnecter les zones marginalisées à l'économie de la ville. Système pionnier et inclusif, le TransMilenio s'érige dès ses débuts comme une référence internationale[765].

- *Le cas exemplaire de l'urbanisme social à Medellin*

À Medellin, un métro existe déjà depuis 1995 : la première ligne, la ligne A, est conçue comme une épine dorsale de la ville, qu'elle coupe en deux suivant un axe Nord-Sud. Une seconde ligne vient se greffer au dispositif en 1996, pour proposer un trajet perpendiculaire et plus court, d'Est en Ouest. Le système dans son ensemble fait la fierté des autorités et des citadins[766] pourtant, il ne satisfait qu'une partie, d'ailleurs assez faible, de la demande locale en matière de transport public. Son tracé rectiligne, sa localisation très centrale et son coût assez élevé le rendent en effet inaccessible pour les populations les plus en marge, économiquement et spatialement. Pour tenter de pallier les limites de ce système, l'entreprise Metro de Medellin, détenue par deux entités publiques locales (à savoir la Mairie de Medellin et le département d'Antioquia) propose de le compléter. Elle envisage la construction d'un téléphérique, qui relierait les hauteurs des communes 1 et 2, toutes deux principalement issues de processus d'urbanisation informelle, au système du métro. Le projet est inédit, il est même assez osé et

[762] Ce modèle fait son apparition pour la première fois au Brésil : il est conçu à Curitiba, dès les années 1970.

[763] Selon Alice Beuf, qui a réalisé une enquête auprès des usagers, certains utilisent ces « bus de rabattement » sans entrer ensuite dans le système payant : un usage déviant du système, mais qui permet à ces individus de réaliser des économies en termes de transport. Alice BEUF, « Ville durable et transport collectif : le Transmilenio à Bogotá », *Annales de géographie,* Vol. 5, n° 657, 2007, p. 533-547

[764] D'autant que certains bus fonctionnent grâce aux énergies renouvelables. Entretien avec German Quevedo.

[765] Il est cité dans le WDR, mais aussi dans de nombreuses autres publications de l'ONU. La vision extrêmement positive qui se diffuse à l'international contraste d'ailleurs assez fortement avec la réputation locale du « Transmi », connu pour être bondé et parfois bloqué dans les embouteillages aux heures de pointe. Pour comprendre ce paradoxe, on peut lire notamment : S. Montero, « Persuasive practitioners and the art of simplification », *art. cit.*

[766] Ceux-ci mettent un point d'honneur à prendre soin de leur métro. Dans le reste du pays, ce respect des habitants de Medellin pour leur métro est même sujet à des plaisanteries.

pour cela, ne fait pas l'unanimité au sein de la classe politique locale. Luiz Perez, alors candidat du parti libéral à la Mairie, fait partie de ses rares soutiens. En 2001, il remporte les élections municipales permettant à l'idée du Metrocable de se glisser au cœur de l'agenda politique local. Sa vision pour Medellin est celle d'une ville d'opportunités, moderne et dynamique, capable d'assumer pleinement sa vocation économique et de survivre dans un monde compétitif[767]. Le plan de développement qu'il propose pour la période 2001-2003 s'intitule d'ailleurs « *Medellin competitiva* ». Sous son impulsion, les œuvres du téléphérique commencent. La construction est en partie réalisée par une entreprise française, POMA, et bénéficie du soutien financier de l'AFD. La nouvelle ligne, baptisée « ligne K » est inaugurée en 2004 : intégrée au métro, elle permet de relier à la ville basse les quartiers de la *ladera* Santo Domingo, où vivent des populations de bas revenus, traditionnellement exclues du développement et de la planification urbaine.

La même année Sergio Fajardo succède à Perez à la tête du gouvernement municipal. Son projet pour Medellin s'inscrit dans une veine à la fois très progressiste et sécuritaire : il veut réduire les inégalités profondes qui fragmentent la ville et tenter de mettre un terme aux dynamiques de violence qui la placent chaque année au sommet des *rankings* internationaux des « villes les plus dangereuses ». Fajardo parvient à combiner ces deux objectifs en les articulant à une approche urbanistique innovante, donnant naissance à une politique dite : « d'urbanisme social ». Le dispositif qu'il met en œuvre s'inspire de certaines théories « en vogue » dans les sphères internationales de l'urbain, notamment le principe de l'acuponcture urbaine, qui a fait le succès de la mairie de Barcelone dans les années 1990[768]. L'idée au cœur de ce concept est de générer un développement à échelle métropolitaine, en stimulant et en revitalisant certaines zones déprimées. À Medellin, Fajardo a l'intelligence de choisir la zone Nord-orientale pour l'implantation de son programme pilote, mettant ainsi à profit la toute récente apparition du téléphérique. L'instrument juridique qu'il emploie pour asseoir l'architecture institutionnelle de ce programme est celui des PUI, « Projets Urbains Intégraux ». Cet outil permet d'articuler les interventions publiques d'urbanisme social avec l'agenda de planification de la ville, assurant leur continuité au-delà des mandats politiques changeants. Il n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'instrument des zones de réhabilitation intégrée (« Area de Rehabiliació Integrada » ou ARI, en catalan) adopté à Barcelone en 1987 et qui avait en quelque sorte inauguré ou préfiguré l'approche d'acuponcture urbaine. Inscrits dans les *Plans de Développement de Medellin* de 2004 à 2007, et de 2008-2011, les PUI vont en tout cas bel et

---

[767] Alcaldía de Medellín, Luis Pérez Gutiérrez, *Medellín competitiva: hacia una revolución de la cultura ciudadana, Plan de desarrollo 2001-2003,* Medellín, 2001

[768] En 2009, Fajardo s'est d'ailleurs vu décerner un prix mis en jeu par une fondation de cette ville, pour sa gestion durant son mandat de Maire de Medellin : le City to City Barcelona FAD Award.

bien parvenir à s'inscrire dans la durée et se prolonger même après la fin du mandat de Sergio Fajardo, en 2008.

Dès le départ, la conduite de ces projets est confiée à une entité municipale autonome chargée du développement urbain, l'EDU. Cependant, leur gestion repose en réalité sur un organigramme bien plus étendu, fondé sur une coopération étroite entre diverses institutions locales, publiques mais aussi privées. La structure résolument intégrée des PUI n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle du PRIMED, d'autant que les quartiers ciblés et les modalités d'intervention paraissent également similaires[769]. En termes de contenu, ces projets visent l'amélioration intégrale – c'est-à-dire urbanistique et sociale – de quartiers précaires et de bidonvilles. Ils ont pour objectif de dynamiser des zones marginales de Medellin, caractérisées non seulement par des infrastructures absentes ou dysfonctionnelles, mais aussi par des taux d'inactivité et de criminalité importants. Le pari des PUI est donc celui de doter de services publics efficients et d'infrastructures de qualité les territoires traditionnellement exclus de l'économie et de la planification urbaine. Il s'agit en fin de compte de les revaloriser, pour qu'ils se développent ensuite de manière autonome, devenant des pôles d'attractivité pour les quartiers environnants. Le travail communautaire occupe une place centrale dans cette démarche, qui s'adosse d'ailleurs à toute une palette d'interventions sociales vouées à revaloriser également les habitants, comme des citadins à part entière. Ceux-ci sont invités à participer activement à la planification et au remodelage de leur quartier, en formulant eux-mêmes des propositions ou bien en se prononçant sur celles des opérateurs[770]. Ils bénéficient en outre de divers programmes d'insertion, ciblés en fonction de leur âge, de leur situation professionnelle etc. Pour les adultes, des modules de formation sont mis en œuvre, de même que sont créés plusieurs espaces et outils voués à faciliter le développement du micro-entreprenariat, effectivement compatible avec les négoces informels (vente de glaces, réparation de matériel, soin des ongles à domicile, etc.) qui assurent déjà un revenu à de nombreux individus. Pour les enfants et adolescents, des bibliothèques, des salles informatiques et des équipements de loisirs sont mis à disposition dans le quartier. Diverses activités allant des cours de danse à l'apprentissage de l'anglais sont également proposées, permettant aux plus jeunes de développer de nouvelles compétences ou d'exercer leurs talents, tout en demeurant à distance des gangs et des trafics.

Durant notre terrain, nous avons eu l'occasion d'effectuer un des fameux « tours » de la Comuna 13, réalisés chaque jour par des dizaines de touristes de passage dans la ville. Les visites sont bilingues et guidées, elles sont assurées par des jeunes issus de la Comuna, qui ont

---

[769] À l'image du PRIMED, les PUI vont également recevoir l'appui financier d'une agence de développement étrangère, en l'occurrence l'AECID, qui va participer au financement de la construction d'un immense parc bibliothèque au niveau de la station du *Metrocable* de Santo Domingo.

[770] Cet aspect figurait également dans le PRIMED mais avait été un peu négligé dans la pratique, aboutissant parfois à la construction d'infrastructures peu adaptées et vite abandonnées par les habitants. Cf chapitre 2, A.

justement bénéficié de formations à l'anglais et aux métiers du tourisme. Ils semblent d'ailleurs très à l'aise dans leur rôle. Leur discours est rôdé, de même que le circuit qu'ils proposent : sur le chemin, les groupes de touristes assistent à des performances de danse hip-hop, s'arrêtent volontiers déguster les sorbets à la mangue de Doña Alba, se prennent en photo devant les graffitis et fresques murales[771]… L'expérience est haute en couleur et même si la contribution finale n'est pas obligatoire, les jeunes guides récoltent généralement de généreux pourboires, qui leur permettent par la suite d'investir dans leurs loisirs, mais aussi leurs études ou leurs projets de création d'entreprise.

La Comuna 13, qui a fait l'objet du second PUI, lancé en 2006, incarne toutefois un exemple assez particulier, où la reconversion économique du quartier et de ses habitants s'est essentiellement fondée sur l'industrie du tourisme. Cette idée n'a pas fait l'unanimité, à Medellin, d'autant que les installations publiques monumentales (escaliers roulants, rampes d'accès etc.), les fresques bariolées et les sonorités musicales se concentrent sur une zone finalement assez réduite (et qui ne désemplit pas de visiteurs !). Les habitants des quartiers environnants ont parfois eu du mal à comprendre pourquoi des sommes aussi importantes avaient été investies à cet endroit et pas « mieux réparties » aux alentours[772]. Car si la stratégie d'acuponcture sociale a effectivement permis de recréer du lien social et économique entre la ville formelle et certaines zones, jadis mises à l'écart des politiques publiques, le rayonnement des interventions des PUI n'a pas toujours atteint les dimensions espérées et des poches de pauvreté ont persisté au sein du périmètre urbain. En fin de compte, un des grands atouts de cette stratégie a été de rendre extrêmement visible, sur des points déterminés de la carte, le « progrès » généré par les interventions publiques, en particulier au niveau des systèmes de mobilité et des espaces publics. D'ailleurs, certaines des œuvres du PUI remplissent aujourd'hui une fonction quasi publicitaire, à l'image de l'imposante *Biblioteca España*[773] à Santo Domingo ou des fresques bariolées de la Comuna 13. Non content d'attirer un grand nombre de touristes, elles font désormais partie des étapes incontournables du circuit proposé par l'ACI aux délégations étrangères, venues prendre la mesure des réussites du « modèle » de Medellin. Car les autorités publiques, fortes des succès de l'urbanisme social, n'hésitent pas à les exploiter au service du développement compétitif et attractif de leur ville. Les installations les plus spectaculaires des PUI deviennent ainsi la vitrine des « bonnes pratiques » de l'administration

[771] Voir en Annexe 3 : Figure 22 - La Comuna 13 et ses fresques de graffitis.Figure 22
[772] Entretiens informels divers (Paula, Dani et autres)
[773] Réalisée avec la coopération de l'AECID, cette bibliothèque monumentale marque la physionomie du quartier, que l'on peut désormais repérer de très loin dans la ville. Sa construction a cependant fait surgir de nombreux scandales, en partie liés à ce caractère très voyant et imposant. Certains observateurs y ont vu l'expression d'une volonté de l'État de « marquer le territoire » et d'affirmer sa reconquête sur les quartiers informels. En baptisant ce monument en hommage à l'ancienne puissance colonisatrice (qui était d'ailleurs présente dans la conception du projet) les autorités n'ont fait qu'alimenter cette vision d'une domination imposée par les élites sur les classes populaires.

locale. Le discours des jeunes guides locaux dans la Comuna 13 lui-même semble construit dans ce sens : en resituant la « *success story* » de la Comuna 13 dans un passé tragique et violent, marqué notamment par la meurtrière opération Orion en 2002, il ne fait que renforcer l'impression d'une forme maturation de l'action publique au cours des années 2000, qui aurait atteint son expression la plus aboutie dans la politique d'urbanisme social.

Malgré les questions qu'il soulève, l'usage instrumental qui est fait des œuvres « physiques » monumentales des PUI ainsi que de leurs réalisations sociales constitue un levier de « durabilité » et un moyen pour ces acquis sociaux et urbanistiques de se maintenir dans le temps. En effet, s'ils elles souhaitent pouvoir continuer à surfer sur la réputation de « ville modèle » de Medellin, les administrations sont contraintes d'entretenir les infrastructures et de poursuivre les programmes d'assistance. En même temps, la fréquentation touristique des dispositifs de mobilité (qui sont évidemment les plus couteux) assure leur rentabilité et permet de garantir leur entretien et leur bon fonctionnement sur la durée. Les gains réalisés grâce aux touristes permettent même aux populations locales d'avoir accès des tarifs préférentiels, plus adaptés à leur situation. C'est d'ailleurs dans la gestion de cet équilibre entre rentabilité économique et accessibilité sociale que réside toute l'ingéniosité des acteurs publics de Medellin des années 2000. En adossant les initiatives à visée sociale à des investissements plus *capitalistes* tournés vers des objectifs de rentabilité commerciale ou financière, ceux-ci ont favorisé l'émergence d'un modèle de ville quasiment auto-suffisant, où les bénéfices économiques réalisés d'un côté permettent de compenser en partie les dépenses sociales effectuées de l'autre[774]. Le développement touristique de la Comuna 13 en est un bon exemple et ce n'est pas le seul. Le téléphérique de Santo Domingo offre une illustration plus pertinente encore de ce couplage entre politiques de bidonvilles et développement touristique. En effet, à partir de 2010, une seconde ligne de téléphérique a été ouverte, qui est venue compléter le parcours de la ligne K en l'étirant jusqu'au parc Arvi, l'une des grandes attractions touristiques de Medellin. Cette extension a évidemment permis de renforcer la fréquentation touristique de la ligne K (jusque-là empruntée principalement par des locaux) tout en générant une nouvelle source de revenu à travers le fonctionnement de la ligne L, à visée principalement touristique et de fait, non intégrée. Là encore, le tarif assez élevé du trajet de Santo Domingo au parc Arvi (plus 10.000 pesos colombiens, contre environ 2500 pour un trajet « normal ») établi pour les usagers étrangers ou issus des milieux aisés a permis d'abaisser celui des usagers détenteurs

[774] La réalité de la gestion budgétaire locale est évidemment plus complexe, mais cette idée d'équilibre et de complémentarité entre un versant compétitif, très axé sur le développement du secteur privé, et un versant social, tourné vers l'amélioration des conditions de vie dans la *ladera*, est très ancrée dans la politique locale de Medellin. Cette vision, qui était déjà perceptible dans le Plan de développement de Luis Perez, au début des années 2000, semblait encore très présente en 2018, durant notre séjour de terrain. Nous l'avons retrouvée chez plusieurs de nos enquêtés travaillant pour des institutions publiques.

d’une carte Sisben, autrement dit les bénéficiaires de programmes sociaux, rendant le parc plus accessible pour les habitants des quartiers de Santo Domingo notamment.

La politique urbaine municipale de Medellin dans les années 2000 présente en cela une adaptation positive du paradigme de la ville compétitive, dans lequel la recherche d’attractivité économique et la résolution de problèmes publics aigus semblent se conjuguer de manière assez harmonieuse. Articulée à une méthodologie inclusive et à des interventions sociales pertinentes[775], la politique de mobilité devient un véritable levier de croissance et d’intégration, à l’image de ce que prônaient certaines organisations internationales au même moment. De manière assez ironique, l’administration de Medellin parvient donc à réaliser certains des grands objectifs du *WDR*, mais en ayant recours, finalement, à des politiques ciblées de bidonvilles[776].

La politique d’urbanisme social connaît en tout cas une immense popularité, aussi bien à l’échelle nationale que sur la scène internationale et Medellin, à l’instar de Bogota, fait figure de ville pionnière en matière de mobilité inclusive. Bien que la réussite de ces deux « modèles » soit due à des initiatives locales, le succès qu’elles rencontrent à l’international rejaillit sur le pays dans son ensemble, hissant la Colombie au rang des meilleurs élèves dans les rapports d’organisations internationales. Ce gain de popularité conforte le gouvernement colombien dans sa stratégie des « villes aimables », renforçant sa volonté de développer des systèmes de transport efficients dans l’ensemble des villes du territoire. Ainsi, dès 2009, la politique nationale des STIM est-elle complétée par un décret visant à encourager la création de SETP[777] : des systèmes de transport public de moindre envergure, plus adaptés aux villes secondaires. Dès le lancement de ce nouvel outil, les propositions de financement abondent et plusieurs grands bailleurs internationaux se disputent déjà les contrats de villes comme Barranquilla, Pasto, etc.[778]

Comme on l’a déjà souligné, le renforcement des infrastructures de mobilité constitue en effet un aspect central du paradigme des « villes compétitives » qui se diffuse à l’international. Influencés par ces recommandations et par le succès des initiatives pionnières, de nombreux gouvernements locaux et nationaux d’Amérique latine décident de se doter de

---

[775] On l’a vu, les programmes d’assistance mis en œuvre dans le cadre des PUI favorisent l’éducation des plus jeunes et l’emploi, à travers des mesures respectueuses des coutumes et des dynamiques locales, en lien notamment avec les arts et l’économie informelle.

[776] En l’occurrence doublement ciblées, car elles visent des groupes particuliers de la population (groupes vulnérables) sur des points particuliers de la carte (zones de *ladera*, quartiers issus de l’urbanisation spontanée).

[777] Decreto 3422 de 2009, « Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) ».

[778] Voir à ce sujet l’article du journal *El Tiempo*, publié en 2009 et intitulé « Se proyectan doce ciudades amables », disponible en ligne : https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3690118 dernière consultation le 14/04/2021. Voir aussi le rapport suivant, qui confirme la participation de celle-ci aux projets de SETP de quatre villes colombiennes. IADB/BID, Juanita Concha, *Sistemas de transporte urbano: Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la prestación del servicio: Caso de estudio: Colombia*, Nota técnica n° 1733, marzo 2019

systèmes de transports publics modernes, capables de se substituer à l'usage de l'automobile. Les années 2000 voient ainsi fleurir, d'un bout à l'autre du sous-continent, une ribambelle de BRT, plus ou moins intégrés et plus ou moins bien conçus, mais qui dans l'ensemble vont avoir un impact plutôt positif sur le développement des villes et leur accessibilité[779]. Beaucoup de ces initiatives de mobilité reçoivent, pour leur construction, le soutien économique (parfois aussi technique) de bailleurs externes, comme c'était déjà le cas à Medellin, avec l'AFD et AECID. Mais les plus friandes des projets de ce type sont encore les institutions financières internationales (IFI) et régionales, tout particulièrement la CAF, la BID et la Banque mondiale. Pour ces acteurs, les systèmes de mobilité latino-américains représentent des sources d'investissement relativement sûres, d'autant que leur gestion repose souvent sur des organismes publics autonomes ou des sociétés privées. Contrairement à d'autres types d'infrastructures urbaines, les dispositifs de mobilité représentent en outre une source de revenu, quand bien même le profit réalisé ne permette pas toujours de compenser le volume nécessaire de subventions publiques. Les systèmes de transport public présentent aussi l'avantage d'être rentables en termes d'impact, puisqu'ils bénéficient à une part importante (et mesurable[780]) de la population. Pourtant, l'importante fréquentation qu'ils génèrent dissimule des inégalités assez fortes entre les usagers et ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder à ce service payant. Car malgré un coût réputé bas, l'usage des transports publics dans des villes comme Bogota et Medellin représente dès le départ un budget important pour les groupes de faibles revenus : si l'on se base sur les valeurs des années 2000-2004, un aller-retour en transport public dans l'une de ces deux villes équivaut à plus d'un dollar. Dans un pays où plus de 50% de la population vit avec moins de 5,50 dollars par jour[781], cette somme représente évidemment une barrière à l'entrée pour de nombreux individus. Et en effet, une enquête de 2004 menée dans la capitale du pays a mis en évidence une sous-représentativité des citadins les plus pauvres dans le TransMilenio[782]. Comme le souligne Alice Beuf, ce type de transport s'adresse donc principalement aux classes moyennes et aisées, auxquelles il permet souvent d'abandonner la voiture[783]. À l'inverse, il est très peu adapté aux populations insérées dans les

---

[779] Catherine Paquette Vassalli, « L'amélioration du transport public et de la mobilité, catalyseur de changement dans les métropoles d'Amérique latine », *Métropoles*, Hors-série 2018

[780] Toutes les données relatives au fonctionnement des BRT en Amérique latine et dans le monde entier sont recensées sur un site internet : le global BRT data. Voir : https://brtdata.org/ dernière consultation le 10/05/2021

[781] Il s'agit d'une approximation, d'une part car les tarifs exacts des transports dans les deux villes diffèrent, et d'autre part parce qu'ils peuvent augmenter d'une année à l'autre. Pour les statistiques de pauvreté, nous nous sommes basée sur les données de la Banque mondiale.

[782] Enquête citée par A. Beuf, « Ville durable et transport collectif », *art. cit.*, p. 536

[783] *Ibid.*, p. 538. Et pour rebondir nous-même sur ces estimations : c'était peut-être là, d'ailleurs, l'objectif premier de ce BRT, si l'on en croit la philosophie d'Enrique Peñalosa, le maire de Bogota qui a porté le projet du Transmilenio. Sur le site de l'ITDP, un réseau international qu'il a rejoint en 2009, ce dernier affiche assez fièrement sa maxime : « An advanced city is not a place where the poor move about in cars, rather it's where the rich use public transportation. ». Cette citation reflète une hiérarchie de priorités très caractéristique des élites colombiennes (voire, latinoaméricaines en général), encore aujourd'hui. Voir la page de présentation du site de l'ITDP : https://www.itdp.org/about/ dernière consultation le 26/04/2021

dynamiques de l'économie informelle – économie informelle qu'il vient souvent entraver, en interdisant les activités des vendeurs ambulants à l'intérieur du système et parfois même autour des stations[784]. Dans un ouvrage collectif intitulé *Marginal Urbanisms*, Felipe Hernández souligne d'ailleurs que certains des systèmes de transport latino-américains ont été conçus sur des présupposés erronés, liés à une méconnaissance (ou une négligence) de la réalité du marché du travail dans les villes de la région[785]. Pour lui, ces systèmes reflètent une compréhension de la vie citadine basée sur les principes de l'économie capitaliste : dans laquelle les gens prennent les transports chaque jour pour aller et revenir du travail, après avoir déposé leurs enfants à l'école. Or, la réalité d'économies locales souvent bancales et avares en opportunités fait que beaucoup d'individus n'ont pas accès à l'emploi formel. Pour subsister, ils doivent donc s'insérer dans les dynamiques du travail informel, soit en montant leur propre négoce, créant ainsi eux-mêmes leur source de revenu, soit en acceptant d'effectuer pour d'autres des tâches sinon ponctuelles, du moins sujettes à l'instabilité. C'est particulièrement le cas des habitants de bidonvilles, qui cumulent souvent l'informalité du travail avec celle du logement. D'après Hernández, la planification urbaine échoue bien souvent à prendre en compte la situation mouvante (et généralement précaire) de ces populations, conduisant à des systèmes publics défectueux, notamment concernant le transport[786].

- *Les écueils de la planification du transport collectif à Cali*

Le cas de Cali offre une illustration assez intéressante de ce débat. La ville s'est dotée en 2008 d'un réseau de bus de type BRT, pensé sur le modèle du Transmilenio et proposé dans le cadre de la promotion nationale des STIM. À ce titre, le *Mio*[787]a bénéficié d'une aide financière de la BID, sous forme remboursable. Son entrée en fonctionnement ne s'est toutefois pas accompagnée du succès espéré : au regard de la rareté des autobus et des nombreux retards dus aux embouteillages, beaucoup de *Caleños* ont continué à utiliser leur véhicule (pour les classes les plus aisées) ou les transports collectifs traditionnels et autres « *busetas* », celles-ci souvent dépourvues de licence formelle. Il faut dire qu'en dépit de l'absence d'horaires, de confort et même de plans des trajets, ces mini-autobus correspondent assez bien au style de vie[788] des citadins issus des couches populaires. Ces derniers apprennent très vite à se repérer entre les différentes compagnies, grâce aux couleurs ou aux numéros peints sur la carrosserie,

---

784 À Bogota, l'implantation de certaines stations du Transmilenio s'est accompagnée d'une présence policière accrue et d'importantes reconfigurations territoriales, qui ont parfois entrainé le délogement des vendeurs de rue et autres commerces informels. Voir : A. Beuf, « Ville durable et transport collectif », *art. cit.*

785 Felipe Hernández, « Landscapes of peace: design, social articulation and conflict suspension », F. Hernández, A. Becerra (dir.), *Marginal Urbanisms. Informal and formal development in cities of Latin America*, *op. cit.*, p. 154-155

786 *Ibid*.

787 Sigle en espagnol pour transport intégré de masse d'Occident (Masivo Integrado de Occidente)

788 Pour une réflexion sur l'informalité comme mode de vie, lire : Nezar Alsayyad, « Urban Informality as a 'New' Way of Life », Ananya Roy, Nezar Alsayyad (dir.), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lexington, Lanham, 2004

aux indications criées par les chauffeurs et à celles échangées avec les autres usagers. La multiplicité des routes et des véhicules, la rapidité avec laquelle ils traversent la ville d'un bout à l'autre – zigzaguant entre les ornières – la flexibilité des arrêts et le paiement en liquide, de la main à la main, permettent bien souvent à ce système de répondre plus efficacement aux besoins changeants de travailleurs informels ou d'usagers occasionnels. À l'inverse, la fixité des routes empruntées par le Mio et l'obligation de se munir d'une carte rechargeable pour accéder aux stations reflète davantage le modèle de la « *working class* » formelle, caricaturé par Hernández[789].

D'ailleurs, contrairement au Transmilenio, le Mio a longtemps boudé les quartiers de marge, tels que Siloé ou Aguablanca, réputés violents et effectivement plus difficiles d'accès en termes de qualité des infrastructures (systèmes de voirie déficients, routes cabossées, trop étroites, inondables etc.). En 2010[790] pourtant, un projet inspiré de l'initiative du *Metrocable* de Medellin a vu le jour, qui envisageait d'équiper Siloé d'un téléphérique. Comme les *alimentadores* du système intégré échouaient à couvrir les quartiers du haut et du flanc arrière de la *ladera*, les habitants de ces zones devaient souvent payer un double tarif pour se déplacer, cumulant l'usage des transports informels (moto-taxis ou *motoratones*, jeep ou *gualas*, *busetas*) à l'intérieur de la Comuna 20 à celui des bus collectifs ou du système intégré, une fois « descendus » au niveau des routes et stations de la ville formelle. Dans l'ensemble, la communauté de la *ladera* se montrait donc plutôt favorable à une intégration de la commune au système de mobilité formelle, même si l'idée du téléphérique n'émanait pas d'elle mais de la municipalité. Sous l'impulsion du gouvernement local, des négociations avaient été entamées avec les *leaders* sociaux et les chefs des *pandillas* pour prévoir, de manière concertée, le tracé de la trajectoire du futur téléphérique. L'entreprise chargée de réaliser les travaux devait s'appuyer au maximum sur la main d'œuvre locale ; des « brigades » avaient d'ailleurs été constituées pour *veiller au grain* et garantir la sécurité des chantiers, jour et nuit. En somme, l'ensemble semblait avoir été pensé selon un mode de gestion assez inclusif.

---

789 L'opposition entre les deux modèles s'est également cristallisée dans le débat autour des chauffeurs de bus. Au moment de l'entrée en fonctionnement du Mio, les conducteurs des bus du système traditionnel ont mené une campagne contre les autorités caleñas, qui selon eux les laissaient sans emploi et sans revenus. La mairie a donc réagi en offrant à un certain nombre d'entre eux des postes équivalents dans le nouveau système intégré. Cette transition a toutefois été vécue assez difficilement par une partie des individus concernés car elle impliquait de se plier à des règles et des protocoles stricts (vestimentaires, sécuritaires et autres) totalement à rebours de leurs habitudes et anciennes pratiques. Entretien informel avec Carolina.

790 En réalité le projet était déjà en germe bien avant cette date (entretiens informels avec David Gomez). Nous en avons retrouvé la trace dans un article publié en juin 2009 sur le site de l'IDTP, un réseau international de promotion des systèmes de mobilité. D'après cette source, les travaux devaient commencer au cours de la seconde moitié de l'année 2009. Voir : IDTP , « El MIO ha cumplido con las expectativas en Cali », 15 june 2009 : https://www.itdp.org/2009/06/15/el-mio-ha-cumplido-con-las-expectativas-en-cali-in-spanish/ dernière consultation le 21/04/2021

Lors de notre premier séjour dans la ville, en 2014, nous avons nous-même été témoin des attentes générés par la perspective de ce projet. Les échos très positifs de l'expérience du Metrocable à Medellin avaient nourri chez certains habitants des espoirs de reconnaissance et d'inclusion : l'arrivée du transport public formel dans la Comuna 20 symbolisait pour eux une rupture avec les logiques traditionnelles d'exclusion et de stigmatisation vis-à-vis de la *ladera*[791]. Pourtant, le projet tardait à se concrétiser : au début de l'année 2015, les travaux avaient à peine commencé et même les espoirs les plus solides commençaient à flancher. De nombreux blocages semblaient compromettre la bonne conduite des travaux : des problèmes institutionnels mais aussi financiers et techniques, car le coût de l'opération avait été fortement sous-estimé et les contrats avec les constructeurs privés mal négociés. Ces problèmes ont toutefois pu être surmontés et la construction a fini par reprendre, jusqu'à l'inauguration du nouveau système à la fin de l'année 2015[792]. Néanmoins, en dépit de son impact symbolique important[793], le *Miocable* n'a pas atteint les résultats escomptés. À la différence de l'exemple de Medellin, les autorités caleñas n'ont pas su rendre ce téléphérique attractif pour les habitants de la Comuna 20. L'absence de tarif préférentiel pour les habitants de la zone est vite apparue comme une sérieuse barrière : passés les trois mois de gratuité au moment du lancement du système, les locaux ont peu à peu déserté les stations du téléphérique pour revenir aux modes de locomotion traditionnels, perçus comme plus adaptés malgré le risque associé à leur illégalité.[794] Par ailleurs, le pacte initial qui avait été conclu avec la communauté pour garantir sa participation à la maintenance du système a très vite été rompu : avant même la fin des travaux, des sociétés privées ont été engagées pour assurer la sécurité des stations et peu (voire pas) d'emplois locaux ont été générés (ou maintenus) à partir de l'entrée en fonctionnement. En l'absence de mesures sociales complémentaires vis-à-vis de la Comuna et de ses habitants – majoritairement issus des strates les plus basses – la stratégie municipale d'importation du modèle de mobilité dans une zone marginalisée de la ville n'a donc pas eu d'impact significatif en termes d'intégration. Cet échec nous renvoie une fois de plus à l'argument de Hernández, sur le caractère inadapté des systèmes de transport public formel dans des sociétés caractérisées par un secteur informel sinon dominant, du moins assez fort. Une telle conclusion ne laisse évidemment rien présager de bon concernant l'impact plus général du paradigme des « villes compétitives » sur les politiques de bidonvilles. Les principes associés à ce paradigme ont

---

791 Entretiens informels avec David Gomez (2016, 2018) et autres habitants

792 Voir Annexe 1 – d. Figure 9 : une photo prise vers juin 2015.

793 Les infrastructures « monumentales » du téléphérique et la médiatisation de celui-ci ont contribué à redonner de la visibilité à la *ladera*, de laquelle les habitants de la ville formelle préféraient parfois détourner le regard, par honte ou réprobation. Observations de terrain (2014, 2016, 2018)

794 Cette faible fréquentation a d'ailleurs représenté un problème de taille, car la municipalité s'était beaucoup endettée pour terminer la construction et comptait sur des gains plus importants pour absorber une partie du déficit. L'attractivité assez réduite de Cali, ajoutée à une médiatisation plutôt molle de l'initiative dans son ensemble, n'ont pas non plus permis au téléphérique de se convertir en un lieu touristique, comme cela a pu être le cas à Medellin.

pourtant continué de nourrir la gestion des questions urbaines au niveau national tout au long des années 2000 et 2010.

En 2010, et avec l'arrivée à la Présidence du libéral Juan Manuel Santos, l'objectif de croissance économique est entré de manière plus assumée encore dans la stratégie nationale. Illustration de ceci, le PND 2010-2014 s'intitulait d'ailleurs « Prospérité pour tous ». Une étude de la Banque mondiale ayant démontré que « la Colombie n'a pas complètement profité des bénéfices qu'aurait pu lui apporter son niveau d'urbanisation »[795], le gouvernement Santos a pris le parti de redéfinir la ligne politique du pays en matière urbaine. Pour pallier des défaillances en matière institutionnelle et de connectivité des agglomérations entre elles, il a décidé d'instituer, avec l'appui d'ONU-Habitat et de la Banque mondiale, une stratégie de « système de villes »[796]. L'objectif de celle-ci s'inscrivait clairement dans une perspective capitaliste et néolibérale, puisqu'il ne s'agissait ni plus ni moins que de renforcer la participation des villes colombiennes à la croissance du pays. Dans la brochure de présentation de ce « Système de villes », le lexique économiciste est ainsi omniprésent : productivité, compétitivité, croissance, profit apparaissent comme les maîtres mots de la nouvelle ligne nationale. À l'inverse, le terme « inégalités » n'est employé à aucun moment dans le texte. De manière générale la question sociale semble avoir été tenue à l'écart des priorités du gouvernement en matière de développement urbain : on retrouve dans la brochure le fameux présupposé néolibéral qui établit que les gains de productivité réalisés au niveau des villes permettront à la pauvreté de se résorber d'elle-même. Évidemment, la question des bidonvilles n'est pas non plus abordée : le déficit habitationnel, la fourniture insuffisante des services et la « pauvreté multidimensionnelle » sont mentionnés, mais *séparément* – comme si ces problèmes n'étaient pas très souvent associés, ou cumulés par les habitants des zones marginalisées (urbaines mais aussi rurales). La thématique du logement, en revanche, tient une place assez importante dans le discours des autorités colombiennes : elle est aussi très présente dans le DNP. Comme on va le montrer dans la suite de ce chapitre, la réduction du déficit habitationnel va effectivement constituer un des grands enjeux de la politique colombienne dans les années 2010, avec, on l'imagine, un impact sur la situation des habitants de bidonvilles. Sans surprise, la prévalence des enjeux de croissance et de compétitivité dans la stratégie nationale vis-à-vis des villes compromettra toutefois la portée des résultats de cette politique, réduisant assez fortement les chances du gouvernement d'une part de contenir le phénomène de bidonvilisation et d'autre part de réduire de la brèche sociale dans l'ensemble du pays. Pour l'heure, et avant de passer au cas brésilien, on se contentera de noter le caractère détonant de la présence du

---

[795] Il s'agit de : *Colombian Urbanization Review 2010-2011, c*itée par : DNP*, Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*, Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 8

[796] C'est la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) de 2011. Cf : Ley 1454 de 2011 « Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones »

partenaire ONU-Habitat en filigrane de l'élaboration d'une ligne politique aussi peu sensible aux problématiques socio-spatiales que peut l'être le fameux « Système de villes ». Si la participation de la Banque mondiale ne peut guère nous surprendre, au regard de la nature fondamentalement *capitaliste* de cet acteur, celle du Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains semble plus questionnable : elle confirme en tout cas l'hypothèse d'un « virage idéologique » opéré par l'organisation à l'arrivée de Joan Clos.

ii) Au Brésil : l'ère des « grands travaux »

Au Brésil, l'adhésion des élites gouvernementales aux idées et aux concepts véhiculés par les acteurs internationaux au travers du paradigme des villes compétitives paraît plus sélective. Comme on l'a montré dans la première partie de ce travail, ce pays est entré dans le nouveau millénaire avec une certaine quantité de savoirs accumulés et même, pourrait-on dire, une expertise en matière urbaine. Ces savoirs se situent principalement au niveau de certaines administrations locales, en particulier dans les grandes villes du Sud (Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba) mais sont aussi détenus par des chercheur.ses et praticien.nes, liés aux milieux académiques et à des mouvements sociaux tels que le FNRU. Or, lorsque le Président Lula arrive au pouvoir, il emmène avec lui certaines de ces figures, pour former une équipe hautement qualifiée qu'il place aux commandes du ministère des Villes. Si l'influence internationale qui s'exerce sur la politique nationale demeure importante – on sait, grâce à certains enquêtés, que la Banque mondiale est assez présente dans les sphères de la décision à Brasilia[797] – les Brésiliens savent néanmoins résister à l'attrait des recommandations externes lorsque celles-ci prônent des mesures contraires à leurs intérêts[798]. À l'inverse des Colombiens, partisans d'un alignement quasi-systématique avec les directives venues du Nord[799], les hauts fonctionnaires à la tête du ministère des Villes vont par exemple décider de s'opposer vigoureusement[800] au modèle des villes compactes dans les années 2010. Sans toutefois rejeter d'un bloc la théorie des densités présentée dans le *WDR*, les Brésiliens vont adopter un point de vue plus réaliste, conscients de l'expansion urbaine déjà démesurée de villes-capitales telles que Rio de Janeiro, São Paulo ou encore Salvador de Bahia. Considérant l'idéal de compacité comme totalement incompatible avec la réalité nationale, ils vont développer un modèle alternatif à celui des « gourous » internationaux de l'urbain. Fondé sur l'idée de gouvernance

[797] Entretien avec Francesco Notarbartolo di Villarosa. Enquête sur les réseaux sociaux professionnels.
[798] Dans certains cas, ils peuvent même se convertir en producteurs de nouvelles normes, comme le montrent : C. Milani, R. Duarte, « Southern states in international development cooperation », *art. cit.*
[799] En particulier des États-Unis : pays avec lequel la Colombie entretient des liens très étroits et qui intervient assez massivement dans la conduite de sa politique domestique. Lire à ce sujet : Laurie Servières, *Colombie : la paix comme levier de politique internationale,* Paris, L'Harmattan, 2018, p. 68 à 71
[800] On le verra notamment lors de la Troisième conférence Habitat à Quito, et tout au long de la préparation de celle-ci. Sources : analyse des comptes-rendus des débats des PREPCOM et les documents relatifs au positionnement brésilien vis-à-vis des questions d'habitat. Aussi : Entretien avec Gabrielle Guimarães

métropolitaine, celui-ci va se cristalliser dans la promulgation, en 2015 (soit quatorze ans après le Statut de la ville) d'un nouvel outil juridique national : le Statut de la Métropole. Au niveau diplomatique, l'opposition manifestée par le Brésil à l'égard des patrons de la ville compacte servira de prétexte à la construction d'une posture originale dans les débats internationaux sur l'urbain[801]. Incarnée très spécifiquement par le ministère des Villes et certains de ses représentants les plus charismatiques, cette posture demeurera cependant assez mineure et silencieuse, dans la ligne politique plus générale de la politique étrangère brésilienne telle que portée par le ministère des Affaires extérieures[802]. Sur d'autres aspects, en revanche, la politique nationale brésilienne va sembler épouser les contours du modèle des villes compétitives.

Elle ira même jusqu'à en fournir un des exemples les plus aboutis avec la création du PAC, un Programme d'Accélération de la Croissance voué à dynamiser l'économie et à réduire les inégalités dans l'ensemble du pays. L'initiative est lancée en 2007 ; elle est ambitieuse, car l'enjeu est de taille : il s'agit, pour le gouvernement progressiste en place depuis l'année 2003, de tenir ses promesses et de parvenir à combler significativement la brèche sociale au Brésil. Pour ce faire, le Président Lula mise sur une politique de « grands travaux », censée permettre à la fois de générer massivement de l'emploi et de stimuler le secteur privé de la construction. Dans le contexte de la fin des années 2010, un tel programme tombe à point nommé : les investissements colossaux qu'il va générer vont permettre de minimiser l'impact de la crise économique mondiale de 2008 sur l'économie brésilienne. La priorité accordée aux infrastructures, notamment en matière de communication et de transport, va également se révéler stratégique dans le cadre de la préparation du pays pour la Coupe du Monde de 2014, nous aurons l'occasion de revenir sur ce point un peu plus tard. Au total, le PAC va s'étaler presque sur une dizaine d'années : à la première phase, lancée par Lula de 2007 à 2010, va succéder une seconde, de 2010 à 2016, impulsée par son successeur, la Présidente Dilma Roussef[803], qui auparavant en était la principale gestionnaire et coordinatrice.

Focus sur les quartiers précaires

En termes financiers, l'initiative dans son ensemble va représenter un volume de ressources énorme. Déjà sur la première période, le total des investissements réalisés est estimé à 619 milliards de réais[804], répartis entre différents secteurs mais concentrés principalement sur des œuvres d'infrastructure. Une part importante de ces fonds transite évidemment vers les villes, pôles de croissance économique, où se concentre aussi la majeure partie de la population.

---

801 Entretien avec Gabrielle Guimarães.
802 Entretien avec Alessandra d'Avila Vieira
803 Le programme sera interrompu *de facto* suite au gel des dépenses publiques décidé par Michel Temer en 2016.
804 Données de décembre 2010. Cette somme représente bien plus que ce qui avait été prévu, car en 2007 le gouvernement annonçait un investissement total de de 503,9 milliards de réais pour la première phase. Source : A.L. Cardoso, R. Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil*, 2018, *op. cit.* p. 25

Plus spécifiquement, un des grands axes fixés par le gouvernement fédéral porte sur le développement des villes puisqu'il s'intitule « infrastructure urbaine et sociale ». Celui-ci est géré par le ministère des Villes et s'articule avec les orientations du PLANHAB, que l'on a déjà évoqué. Il englobe des mesures relatives à l'amélioration de la fourniture des services dans les villes, à la mobilité urbaine, au secteur de l'habitation et même aux bidonvilles – désignés comme quartiers précaires (*assentamentos precarios*). Ce dernier aspect figure d'ailleurs parmi les secteurs prioritaires et bénéficie pour cela d'une dénomination spécifique : on parle de PAC-UAP (UAP étant le sigle portugais pour Urbanisation de quartiers précaires). C'est là une véritable première, au Brésil, car jusque-là l'urbanisation de favelas n'avait jamais fait l'objet d'une politique publique fédérale de cette envergure. À l'échelle internationale, le PAC-UAP constitue également un exemple sans précédent[805], ne serait-ce qu'au regard de la somme totale allouée aux quartiers précaires : d'après des données du ministère des Villes, près de 30 milliards de réais auraient été engagés dans les opérations de ce secteur[806]. À ce déboursement record, vient s'ajouter une transformation tout aussi spectaculaire de l'action publique vis-à-vis de ces espaces, qui se situe au niveau du discours tenu par les autorités étatiques. En effet, alors que les politiques publiques visant ces quartiers étaient traditionnellement considérées comme des sources de « dépenses » publiques, le PAC-UAP invite à les envisager comme des « investissements », intégrés à la perspective plus générale de croissance économique du pays[807]. Cette nuance est fondamentale, car elle montre comment, dans le cas brésilien, les politiques de favelas sont placées au même niveau que les autres mesures urbaines d'ampleur (systèmes de mobilité, infrastructures de grande échelle) et viennent s'articuler, en fin de compte, à une stratégie vouée à rendre les villes plus compétitives et plus généralement, à créer des richesses. Sur ce point, le Brésil semble une nouvelle fois s'écarter du modèle proposé par la Banque mondiale au travers du *WDR*, selon lequel les politiques sociales ciblées, considérées comme peu rentables, ne devraient occuper qu'une place secondaire dans l'agenda politique local et national. L'axe urbain du PAC promeut en cela une version du paradigme des « villes

[805] D'après plusieurs rapports d'organisations internationales, notamment : UN-Habitat, *Scaling-up affordable housing supply in Brazil – The 'My House My Life' Programme – Programa Minha Casa Minha Vida*, Nairobi, 2013et WB, *World. Inclusive Cities Approach Paper*, *GSURR Global Programs*, may 2015

[806] D'après Cadoso et Denaldi, qui citent les chiffres officiels de décembre 2017 présentés en 2018 par le ministère des Villes, 29,6 milliards de dollars auraient été investis dans le PAC-UAP. A.L. Cardoso, R. Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil*, *op. cit.*, p. 25

[807] WB, *World. Inclusive Cities Approach Paper*, *op. cit.* En réalité, ce changement ne se situe pas seulement au niveau du discours, mais aussi des leviers de financement du PAC. Ce programme repose en effet sur un dispositif fiscal assez novateur, le Programme Pilote d'Investissement (PPI), conçu en 2003 avec l'aval du FMI. Cet outil n'avait cependant jamais été employé avant la création du PAC, le ministère de l'Économie s'y refusant. C'est par le biais du PPI que les déboursements des projets du PAC perçus comme les plus rentables (à court terme) ont pu être considérés comme des « investissements » et non des dépenses publiques. Pour des informations plus détaillées sur la structure fiscale du PAC, consulter l'article : Lecio Morais, « O Programa de Aceleração do Crescimento: um avanço a festejar, mas com limites », *Principios*, edição 88, fev/mar, 2007, p. 53-57 disponible en ligne : http://www.revistaprincipios.com.br/artigos/88/cat/829/o-programa-de-acelera%C3%A7&atildeo-do-crescimento-um-avan&ccedilo-a-festejar-mas-com-limites-.html dernière consultation le 21/04/2021

compétitives » complétée et enrichie par une perspective *d'inclusion*, qui pousse bien plus loin la logique « d'intégration » présente dans le *WDR*. À l'inverse de ce qu'on observait un peu plus tôt en Colombie, au niveau du gouvernement national[808], le Brésil de Lula ouvre ainsi la voie à une interprétation progressiste des recommandations internationales de l'époque vis-à-vis de la planification et de la croissance urbaine.

Plusieurs facteurs peuvent concourir à expliquer cette prise en compte des enjeux sociaux : la ligne politique du Président brésilien et de son gouvernement, sans aucun doute, mais aussi la trajectoire plus générale des thématiques urbaines et habitationnelles dans la politique fédérale. Rappelons que la création du ministère des Villes, en 2003, avait servi de socle à l'établissement d'un partenariat solide entre l'équipe brésilienne chargée de construire la politique urbaine fédérale et les consultants du programme Cities Alliance, dont l'objectif central était précisément d'encourager des initiatives visant l'amélioration des bidonvilles à grande échelle. Et si, dans les premières années, la coopération s'était surtout centrée autour de mesures structurelles et d'articulation inter-institutionnelles, celles-ci visaient évidemment à préparer le terrain pour le lancement d'initiatives fédérales intégrées, à l'image du PAC-UAP. La présence de Cities Alliance et l'assistance apportée par les experts de ce programme au ministère des Villes ont donc joué un rôle dans la formulation et la mise en œuvre de l'axe d'urbanisation de quartiers précaires. Le PAC-UAP apparaît d'ailleurs comme l'exemple « parfait » du type de politique « de grande échelle » recommandé – et pourrait-on dire, *souhaité* – par Cities Alliance. À ce titre, il est cité dans un grand nombre de publications d'organisations internationales (notamment de partenaires et membres fondateurs de l'Alliance), qui le décrivent en des termes très positifs[809]. Les résultats affichés par le programme semblent en effet significatifs : d'après un rapport d'ONU-Habitat[810], près de 2,5 millions de familles auraient déjà été atteintes en 2013. Rapporté à la fameuse cible mondiale des 100 millions d'habitants de bidonvilles, ce chiffre représente effectivement un bilan colossal.

L'envers du décor

Pourtant, la réalité de la mise en œuvre du PAC-UAP n'a pas toujours été à la hauteur du portrait qui a pu en être brossé à l'international. Comme on va le montrer à présent, la structure du programme, élaborée au niveau fédéral, va révéler ses failles dans la conception et surtout l'exécution locale des projets visant les quartiers précaires. La littérature académique et

[808] Mais à l'image, en revanche, de ce qui semblait faire jour à Medellin au moment des PUI.
[809] On a retrouvé des mentions du PAC-UAP dans un nombre assez important de rapports et de publications de la Banque mondiale, d'ONU-Habitat et de diverses organisations partenaires, parus vers le milieu des années 2010.
[810] UN-Habitat, « Brazil Impact Story: How the combined impacts of national legal and institutional innovations, dedicated investment programmes, political will and social activism have paved the way for participatory slum upgrading in Brazil », Participatory Slum Upgrading Programme (PSUP), 2016

les rapports d'organisations (les plus critiques) identifient généralement quatre sortes de dysfonctionnements qui ont pu compromettre l'efficacité des projets d'urbanisation durant les deux grandes phases d'exécution du programme.

- *Des compétences techniques insuffisantes au niveau local*

La première touche aux compétences des autorités locales, chargées de la conception et de la mise en œuvre des projets. Car si le PAC se définit comme une initiative fédérale, il ne s'agit pas tant d'un réel « programme » que d'un fonds, un *package* de subventions, mis à disposition des autorités municipales et *estaduales* sur présentation de projets pertinents. Tout le succès de l'initiative repose donc finalement sur la conduite des entités fédérées et sur leur capacité à non seulement exécuter des œuvres en lien avec l'urbanisation de bidonvilles, mais encore à les concevoir et à savoir exprimer leurs propositions dans un langage de politiques publiques. Or, comme on l'a déjà évoqué à plusieurs reprises dans ce travail, des inégalités assez fortes existent entre les diverses villes et régions du pays[811]. Au niveau des administrations publiques locales, ces inégalités se manifestent par d'importantes disparités en termes de compétences, d'expérience et de capital intellectuel chez les fonctionnaires et employés, mais aussi parfois chez leurs prestataires privés. Conscients de cette situation et des limites qu'elle pouvait poser au bon fonctionnement du PAC-UAP, les agents du ministère des Villes ont tenté de prendre des mesures pour harmoniser les savoirs au niveau des entités fédérées en amont du lancement du programme. C'est même Cities Alliance, le « *partner in crime* » du ministère, qui a travaillé à la mise en place d'outils et de canaux de « *capacity-building* »[812], notamment via les plateformes numériques. Outre les modules de formation en ligne déjà mis à la disposition des employés publics, une rencontre intitulée « La Ville pour tous : des politiques pour les favelas » s'est tenue à Brasilia qui a réuni plus de 400 participants : experts, chercheurs, fonctionnaires d'État et membres de la société civile confondus. L'initiative a permis à ces derniers de réfléchir ensemble à des modalités de coopération et de travail conjoint, pour des politiques d'urbanisation de bidonvilles plus responsables et inclusives. Enfin, un module de capacitation à distance a été créé en 2008, en partenariat avec la CAIXA, l'Université de São Paulo et l'institut de recherche associé à la Banque mondiale[813], qui a permis de former près 2000 participants de gouvernements municipaux ou *estaduaux* à des « actions intégrées d'urbanisation de quartiers précaires ». Mais en dépit des efforts réels

---

[811] L'expérience du terrain dans nos deux cas d'étude brésiliens, Rio de Janeiro et Fortaleza, nous a déjà offert un aperçu de la différence d'attractivité entre les villes du Sud du Brésil et celles de la région Nordeste – ces dernières bien moins valorisées dans le développement du pays. L'écart entre ces villes-capitales demeure pourtant assez réduit, au regard de l'isolement de certaines villes secondaires extrêmement mal desservies en termes d'infrastructures et dirigées par un personnel politique et administratif peu qualifié. Une fonctionnaire d'ONU-Habitat a également évoqué avec nous « l'asymétrie » qu'elle avait pu constater au niveau des problèmes rencontrés par les municipalités brésiliennes, sur l'ensemble du territoire. Entretien avec Rayne Ferretti

[812] Cities Alliance, *Impacto da Cities Alliance no Brasil*, *op. cit.*

[813] Il s'agit du World Bank Institute.

qui ont pu être déployés, la faible capacité de certaines municipalités a tout de même représenté un frein à l'initiative de projets et la prise en charge de fonds fédéraux dans le cadre du PAC-UAP. D'après les données du ministère des Villes, rapportées par Denaldi et Cardoso, les investissements du programme en matière de bidonvilles auraient été mis à profit dans tous les États du territoire, mais n'auraient réellement concerné que 454 municipalités[814]. Dans un pays composé d'environ 1800 villes de plus de 20 000 habitants[815], ce total semble finalement assez peu élevé. Par ailleurs, même dans le cas de villes où des projets d'urbanisation ont bien été montés et validés par le comité fédéral en charge de leur sélection, le problème de l'inexpérience des équipes et des institutions locales a pu se poser de manière aigüe, conduisant à des dysfonctionnements plus ou moins importants dans la réalisation des œuvres. Le cas de Rio est en cela révélateur, on aura l'occasion d'y revenir dans une étude de cas.

- *Des projets gangrénés par les intérêts économiques de certains acteurs*

Une deuxième difficulté à laquelle a pu se heurter la conduite du PAC-UAP (potentiellement liée à la précédente) est celle de l'interférence des initiatives d'urbanisation avec les intérêts économiques et financiers des acteurs impliqués dans les projets. Cette idée renvoie à un problème, somme toute assez classique : celui de la corruption. L'exemple du PAC-UAP est d'ailleurs emblématique du type de programme susceptible de faire l'objet de pratiques et de comportements déviants, en raison du volume d'investissements qu'il génère, mais aussi de ses modalités d'exécution. Bien que d'origine fédérale, l'initiative se construit en effet sur une logique d'appel à projets qui positionne les autorités locales comme les véritables protagonistes de l'action publique et en l'occurrence, de l'urbanisation de bidonvilles. Au sens strict, néanmoins, ces autorités locales ne sont que les gestionnaires de projets qu'elles n'hésitent pas à tertiariser : dans la pratique, les œuvres d'infrastructures sont exécutées par le secteur privé et en particulier les sociétés du BTP. Et dès lors que le nombre d'intermédiaires augmente[816], il devient de plus en plus difficile d'exercer un contrôle total et effectif sur la mise en œuvre des fonds du programme. La palette assez large d'opérations susceptibles de s'inscrire dans le cadre d'activités d'urbanisation laisse par ailleurs le champ libre à des projets divers, même si les approches « intégrales » demeurent privilégiées[817]. À cet égard, il convient de préciser que plusieurs mécanismes ont été conçus, au niveau du ministère des Villes, pour renforcer la perspective d'inclusion au sein des initiatives du PAC-UAP – sans toutefois

[814] En réalité, le total présenté par le Ministère est de 1072 municipalités. Cependant, ce chiffre n'est pas un bon indicateur puisqu'il inclut aussi les communes ayant bénéficié exclusivement d'opérations de production habitationnelle, dans le cadre d'un segment spécifique (et massif) du PAC et de la PNH que nous étudierons un peu plus loin. Voir : A. L. Cardoso, R. Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil*, *op. cit.*, p. 25
[815] Pour donner un ordre d'idée au lecteur français, nous nous sommes basée ici sur le critère de l'INSEE, selon lequel les villes sont des agglomérations de plus de 20 000 habitants.
[816] CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Cités et Gouvernements Locaux Unis, Barcelone, 2008
[817] A.L. Cardoso, R. Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil, op. cit.*, p. 27

chercher à contrebalancer la dimension principalement infrastructurelle du programme. Les concepteurs ont par exemple imposé l'allocation d'un certain pourcentage[818] du budget de chaque projet à la réalisation d'un travail communautaire avec les habitants des quartiers précaires ciblés. Dès le lancement du PAC-UAP, il était d'ailleurs entendu que ces individus devraient prendre part aux processus de formulation et de mise en œuvre des initiatives, ou du moins être consultés. Dans la pratique néanmoins, la réalisation du travail communautaire a souvent été « tertiarisée » avec le reste des interventions[819] : les autorités publiques confiaient ainsi aux sociétés de construction le soin de proposer des activités de réinsertion professionnelle ou d'*empowerment*, ce qui, on l'imagine bien, n'était ni leur spécialité, ni leur priorité. Dans de nombreux cas, les précautions et les garde-fous introduits par le ministère des Villes n'ont donc pas suffi à prémunir les communautés locales contre les dérives de pratiques « *top-down* » des gouvernements locaux ou de leurs mandataires privés. Le PAC-UAP a ainsi enfanté un certain nombre d'éléphants blancs : des œuvres monumentales[820], peu adaptées aux besoins des populations et parfois source de gêne pour les locaux.

C'est là, d'ailleurs, le principal revers de la logique « d'investissement » social, qui a permis au programme de déployer des financements aussi massifs pour l'urbanisation de favelas. En introduisant des dynamiques marchandes et de création de richesse au cœur d'initiatives *fondamentalement* sociales, le PAC-UAP a en quelque sorte introduit le vers dans le fruit : la réalisation d'œuvres d'infrastructures dans les favelas est devenue, pour certains acteurs, une source de revenus. Dès lors, il ne s'agissait plus, comme c'était le cas traditionnellement, de minimiser les coûts en se contentant de parer au plus pressé (les services publics basiques, le logement etc.) mais bien de maximiser les profits. C'est ce qu'on va observer à Rio, en particulier dans les initiatives du Gouvernement d'État vis-à-vis des grandes favelas. Comme plusieurs enquêtés cariocas ou extérieurs nous ont laissé entendre, cette ville semble avoir été particulièrement perméable à la corruption dans les années 2000 et 2010. Vis-à-vis du PAC-UAP, elle figure en tout cas parmi les plus mauvais élèves et présente, à certains égards, un exemple repoussoir. Dans le panel de nos enquêtés cariocas, nous avons même pu noter une forme de malaise au moment d'aborder le sujet de ce programme, chez les individus les plus proches des sphères de l'action publique[821]. Pablo Benetti, un architecte du CAU,

---

[818] D'après ONU-Habitat, il s'agit d'une fourchette, située entre 2,5 et 4,5 % des ressources. Cf : UN-Habitat, « Brazil Impact Story », *art. cit.*

[819] A.L. Cardoso, R. Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil*, *op. cit.*, p. 135

[820] Voir là-dessus, l'analyse esthétique de l'anthropologue Mariana Cavalcanti : Mariana Cavalcanti, « À espera, em ruínas: urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da "PACificação"», *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 6, n°2, 2013 p. 191-228

[821] Principalement les employés ou fonctionnaires du secteur public (incluant les personnes retraitées) et les architectes ou urbanistes du CAU, qui travaillent assez régulièrement avec les entités municipales ou *estaduales* en charge des politiques urbaines et d'habitation. De manière notoire, les enquêtés liés à l'administration municipale évoquaient le PAC avec une certaine distance : peu d'entre eux ont véritablement participé à l'exécution du programme, ou alors ils ne l'ont fait que très marginalement, en intervenant sur des micro-projets

également directeur de la Faculté d'Architecture de l'Université Fédérale, nous a aidée à lever le voile sur le « tabou » de la mise en œuvre locale du PAC-UAP, en dénonçant certaines de ses dérives. Pour lui, l'exécution de ce programme à Rio a été entravée par des phénomènes de corruption, en lien notamment avec la manifestation de formes de concubinage entre les autorités publiques locales et le secteur privé. Nous introduisons ici un extrait de notre entretien :

> « Enquêtrice : (…) C'est-à-dire, j'ai souvent eu l'occasion d'observer le rôle des intérêts économiques des grandes sociétés du BTP.
>
> PB : Ah oui, alors ça, maintenant, dans cette dernière phase, effectivement ! Avant, pas tellement, mais dans cette dernière phase…
>
> Enquêtrice : Et cette dernière phase c'est… ?
>
> PB : Avec le PAC, un projet d'accélération de la croissance. Mais ça, c'est à Rio, n'est-ce pas ? Je vais te dire, parce que, si tu vas, par exemple, dans la région ABC de São Paulo : il n'y a pas eu un impact comme cela a été le cas ici. Il n'y a pas eu cette conception négative, tu comprends ? Rio est un cas particulièrement grave de cette circularité, n'est-ce pas ? De l'entreprise qui… qui va voir le gouvernement [local], qui lui, donne l'ordre à l'entreprise d'aller voir le gouvernement… tu comprends ? <il rit> Ce genre de promiscuité, n'est-ce pas, d'alliance gouvernementalo-entrepreneuriale. Cela n'a pas du tout existé, par exemple, dans l'ABC *pauliste*, cela n'a pas existé dans le Minas, cela n'a pas existé à Salvador… tu comprends ? Et pourtant, il y a eu le PAC là-bas aussi. »[822]

Pour notre enquêté, le cas de Rio est donc à replacer dans un contexte d'exceptionnalité. La comparaison avec d'autres villes est en cela salutaire qu'elle permet de comprendre que le PAC n'a pas « créé » la corruption à Rio, mais a seulement permis aux intérêts latents de s'exprimer. En offrant aux autorités locales l'occasion de faire transiter des sommes importantes vers la ville – et ses quartiers précaires – il a en quelque sorte ouvert la boîte de Pandore : son principal atout, le levier financier, a fini par se retourner contre lui.

---

qui existaient déjà avant l'arrivée des fonds fédéraux. Leur gêne semblait plutôt provenir d'une conscience et d'une connaissance de dérives auxquelles ils n'ont pas pris part, puisqu'elles se sont produites principalement au niveau de la gestion du gouvernement d'État (cf. entretien avec Pablo Benetti). On imagine bien, cependant, que l'impact négatif de ces dérives a pu « déteindre » sur la municipalité, entachant la réputation de l'ensemble de l'appareil administratif local.

[822] Entretien avec Pablo Benetti

- *Le contexte des méga-événements au Brésil : un élément perturbateur pour la gestion publique*

Il faut dire, à cet égard, que le PAC-UAP est intervenu dans un contexte particulier au Brésil – et plus encore à Rio – marqué par l'imminence de ce qu'on a appelé les « méga-événements ». Dès la fin des années 2000, le pays se prépare en effet à recevoir plusieurs grandes compétitions sportives internationales, dont la Coupe du Monde de Football en 2014, avec des matches dans douze villes différentes, et les Jeux Olympiques de 2016, qui doivent se dérouler principalement à Rio. La magnitude attendue de ces événements et leur intérêt stratégique pour le développement de l'industrie nationale du tourisme vont évidemment inciter les gouvernements fédéraux et locaux à déployer des moyens importants pour s'y préparer. Une partie des investissements du PAC (général) va même se destiner à la construction et l'amélioration des infrastructures de la *Copa*[823]. Mais dans certains cas, la perspective de ces méga-événements va également venir biaiser la conduite du PAC-UAP. À Rio par exemple, ville sur laquelle la pression de ces jeux internationaux va peser le plus lourdement, les acteurs gouvernementaux vont parfois tenter d'instrumentaliser les projets d'urbanisation ou de relogement à des fins touristiques ou du moins, autres que sociales. Nous aurons l'occasion d'approfondir ce point sur les méga-événements dans la section suivante ; il semblait toutefois important de le mentionner déjà parmi les difficultés auxquelles s'est heurtée la réalisation du PAC-UAP, car cette variable-contexte va intervenir comme facteur aggravant vis-à-vis de la dernière grande limite que nous souhaitions mettre en relief : la propension du programme à générer des expulsions massives d'habitants de bidonvilles[824].

- *Un recours trop fréquent à la modalité de relogement*

Cet aspect apparaît de manière très récurrente dans les textes académiques brésiliens consacrés à l'analyse critique du programme et de ses déclinaisons locales. Sans même évoquer les expulsions provoquées par des œuvres relevant d'autres segments du PAC, le concept « d'urbanisation de favelas » n'a pas toujours été interprété de la manière la plus inoffensive par les autorités locales. Pire encore, le PAC-UAP a parfois servi de prétexte à la réactualisation d'anciennes pratiques de délogement massif, destinées, à la veille des méga-événements, à « nettoyer le paysage urbain »[825]. À Rio, par exemple, on comptabilisait déjà plus de 10 000

---

[823] À partir de 2009, on a même commencé à parler du « PAC Copa » pour désigner les œuvres du segment de mobilité urbaine, réalisées dans les villes brésiliennes sélectionnées par la FIFA (parmi lesquelles figurent nos deux cas d'étude)

[824] Sur le lien entre le contexte des méga-événements et le recours aux expulsions massives d'habitants de favelas et quartiers populaires, lire : M. J. Nunes, « Remoções em foco », *art. cit.*

[825] L'expression apparaît dans la littérature académique au Brésil (Cf : (Dias, 2016) citée par M. Pandolfi Guerrero, *Dilemas para a consolidação de uma politica publica territorial, op. cit.*) et ailleurs (pour l'Asie, lire : Erik Harms, « Beauty as control in the new Saigon, eviction, new urban zones, and atomized dissent in a Southeast Asian », American Ethnologist, Vol. 39, n°4, 2012, p. 735-750) mais elle y figure généralement comme paraphrase ou reprise de propos de dirigeants et agents locaux.

expulsions en 2013, dont 7700 réalisées par le gouvernement d'État[826]. Ces dérives nous renvoient bien sûr à des choix et des stratégies d'acteurs *locaux* influencés par les paramètres que l'on a déjà cités (inexpérience, corruption, contexte des méga-événements). Toutefois, les autorités fédérales y ont aussi leur part de responsabilité, dans la mesure où elles n'ont pas posé de barrière juridique à des pratiques excessives de relogement – comme on le verra par la suite, elles les ont même plutôt favorisées. Dans le *Favela Bairro*, on se souvient qu'un seuil maximal de relogement avait été fixé pour encourager les concepteurs des projets à favoriser des interventions plus respectueuses des dynamiques locales. Cette norme figurait parmi les conditions posées par la BID, alors partenaire des acteurs municipaux ; elle découlait de l'OP 4.12 sur le déplacement involontaire – adopté en premier lieu par la Banque mondiale. Au regard des critiques formulées l'encontre du PAC-UAP sur la question des expulsions, il est évidemment assez tentant de penser que ce type de garde-fou a fait défaut, dans la conception du programme. Renonçant à entreprendre une comparaison rigoureuse et détaillée de ces deux initiatives[827], nous nous contenterons ici de garder cette idée à l'état d'hypothèse. Suivant ce postulat, en tout cas, la mise en regard du PAC-UAP avec le *Favela Bairro* confirmerait l'idée que les conditionnalités de coopération des IFI peuvent avoir un impact positif sur le résultat des programmes domestiques. Par rapport à un objet de politiques publiques historiquement impopulaire et sujet à des pratiques déviantes de la part des acteurs officiels, l'imposition de normes internationales ou de standards pourrait en effet contribuer à limiter ou à contenir la propension de ces acteurs à opter pour la solution du relogement. D'ailleurs, au-delà même du débat sur les clauses anti-expulsions, plusieurs analystes du PAC ont noté que l'expérience antérieure de coopération entre la BID et l'administration municipale carioca dans le cadre du *Favela Bairro* avait été bénéfique pour cette dernière. Rodés aux exigences élevées de cet IFI, en matière notamment de transparence, de gouvernance et de respect des droits de l'homme, les acteurs municipaux de Rio semblaient bien mieux préparés à la mise en œuvre du PAC-UAP que ne l'était le gouvernement d'État[828]. L'étude empirique que nous allons présenter en suivant ne fait que confirmer cette idée.

[826] A.L. Cardoso, R. Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil*, *op. cit.*, p. 132
[827] Lara ébauche lui aussi une comparaison entre ces deux programmes dans sa contribution à l'ouvrage *Marginal Urbanisms*, déjà cité. Voir : Fernando Luiz Lara, « Participation matters: from *Favela Bairro* to the mega events and their impact on brazilian informal settlements », F. Hernández, A. Becerra (dir.), *Marginal Urbanisms, op. cit.*, p.73
[828] A.L. Cardoso, R. Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil*, *op. cit.*, p. 116

c) Étude empirique de la mise en œuvre du PAC-UAP à Rio dans les grands complexes

Pour mieux illustrer notre propos, nous avons choisi de consacrer la dernière partie de cette section à une étude empirique de la mise en œuvre du PAC-UAP à Rio, principalement par le Gouvernement d'État et dans les grandes favelas de la ville – ce qu'on appelle en réalité les « complexes » de favelas.

i) Le téléphérique du Morro do Alemão : un projet emblématique des œuvres du PAC à Rio

Avant toute chose, il faut savoir que la capitale *carioca* a compté parmi les destinataires majeurs des fonds fédéraux associés à ce programme : pas moins de 70 projets auraient été lancés dans l'ensemble de la région métropolitaine. Pour Cardoso et al. le nombre important d'initiatives proposées au niveau local et surtout *approuvées* au niveau fédéral serait en partie le reflet de dynamiques partisanes, là encore, circonstancielles. L'élection d'Eduardo Paes à la mairie en 2009 cristallise en effet le début d'un alignement politique entre les trois niveaux de gouvernement, conséquence, selon les auteurs, d'une alliance plus large entre le PT, parti du Président Lula (puis de Dilma Roussef, qui succède à ce dernier), et le PMDB, parti du maire Paes et du gouverneur d'État de Rio de Janeiro, Sergio Cabral Filho. Cette entente aurait eu un impact non seulement sur le volume des ressources fédérales investies dans la région métropolitaine de Rio[829], mais encore sur la médiatisation de certaines interventions « spectaculaires »[830], on y reviendra.

Sur le total des projets lancés dans le cadre du PAC-UAP, 57 sont pris en charge par la mairie, contre seulement 13 par le gouvernement d'État. En termes financiers cependant, les contrats établis au niveau *estadual* absorbent un volume de ressources très significatif : malgré leur nombre inférieur, ils représentent près de 46% du total des investissements. Et pour cause : dès l'année 2007, le gouvernement d'État prend le parti de se lancer dans des initiatives d'ampleur, dirigées vers les trois plus grands complexes de favelas de la ville : Rocinha, Manguinhos et le Morro do Alemão. Une des raisons avancées par cet acteur pour justifier son choix réside bien évidemment dans l'objectif d'atteindre un maximum d'individus et d'obtenir des résultats de grande échelle[831]. Rappelons aussi que les grandes favelas cariocas ont été

[829] D'après Lara, Rio aurait obtenu près de 2 milliards de dollars du PAC entre 2005 et 2010. F. Lara, « Participation matters », *art. cit.*, p. 68

[830] Dilma Roussef a participé à l'inauguration du BRT, mais aussi à celle d'autres œuvres monumentales du PAC-UAP à Rio. Voir : Cardoso et al., « O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjo institucional », A. L. Cardoso, R. Denaldi (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil, op. cit.* , p. 113-114

[831] Entretien avec Ruth Jurberg

quelque peu délaissées par les initiatives municipales antérieures[832], par rapport notamment aux favelas moyennes, privilégiées par le *Favela Bairro*. La préférence accordée aux grands complexes peut en cela également refléter l'expression d'une volonté de distinction, de la part du gouvernement d'État. Celui-ci ambitionne certainement de tenter de « faire mieux », ou du moins, de rattraper son retard par rapport à l'administration municipale, à la tête d'un véritable palmarès international en matière d'urbanisation de bidonvilles. Or, à la différence de cette dernière, lui ne possède que très peu d'expérience dans ce domaine. Ses dernières interventions majeures remontent quasiment à l'époque de l'Alliance pour le Progrès[833] et comme on l'a montré, elles portaient essentiellement sur des aspects physiques, avec une préférence marquée pour la modalité d'éradication/relogement. Au vu de la trajectoire historique de l'institution, la décision du gouvernement Cabral Filho de se lancer « à corps perdu » dans le PAC-UAP a donc de quoi surprendre – quand bien même ce gouverneur avait effectivement manifesté un certain intérêt pour les favelas durant sa campagne politique. Plus surprenante encore est la manière dont il entend opérer. En effet, au lieu de faire appel à la CEHAB-RJ[834] qui, dans l'organigramme *estadual*, apparait comme l'entité la plus proche des thématiques de bidonvilles, il confie l'exécution du programme à l'EMOP, une entreprise publique traditionnellement liée à la réalisation d'œuvres de grande ampleur. Cette dernière, habituée à intervenir plutôt dans la ville formelle, est peu familière de la réalité des favelas. Les projets qu'elle va mener dans les grands complexes cariocas seront d'ailleurs tout à fait à son image : monumentaux… et très inadaptés à leur environnement.

Dans cette section, nous avons choisi de nous concentrer sur le cas du projet d'urbanisation du Morro do Alemão, qui a bénéficié des investissements les plus conséquents : déjà en 2013, les rapports du PAC indiquent un budget de 769 millions de réais pour l'urbanisation de cette favela par le gouvernement d'État de Rio de Janeiro[835]. Dès le départ, le projet phare du gouverneur dans ce complexe de favelas a été d'implanter un téléphérique, dans l'esprit de celui de Medellin, dont on a déjà parlé. C'est d'ailleurs à la suite d'un séjour dans cette ville que l'idée a germé dans la tête de Sergio Cabral Filho[836], qui a ensuite décidé d'envoyer sur place son architecte-star, l'argentin Jorge Jauregui, afin qu'il prenne à son tour

[832] Pour rappel : le *Favela Bairro* portait uniquement sur les favelas « moyennes ». Un programme spécifique avait toutefois été lancé par la suite, pour tenter de traiter aussi les grands complexes, il s'intitulait « Grandes favelas ».
[833] Voir Chapitre 1, A. Des programmes d'amélioration de la couverture des services ont également été conduits dans les favelas de Rio par le gouvernement d'État dans les années 1980, sous l'impulsion du gouverneur Brizola. Voir Chapitre 1, C.
[834] Compagnie *Estaduale* d'Habitation de Rio de Janeiro, elle est l'héritière des fameuses « COHAB » que l'on a déjà citées dans le chapitre 1, en l'occurrence de celles de Rio (COHAB-RJ) et de l'ancien État de Guanabara (COHAB-GB).
[835] La mairie de Rio intervient elle aussi dans une zone du complexe, mais de manière très ponctuelle, et moyennant un investissement bien inférieur à celui du Gouvernement d'État.
[836] Il n'a sans doute pas manqué de réaliser le tour spécial proposé par l'ACI aux délégations étrangères.

connaissance du Metrocable et qu'il puisse s'en inspirer. Nous nous sommes entretenue avec ce dernier lors de notre séjour à Rio.

D'après lui, l'idée de construire un téléphérique sur le Morro do Alemão présentait à l'origine un intérêt de taille, en termes d'urbanisation, puisqu'il réduisait la nécessité « d'ouvrir » des rues dans le réseau dense de la favela et de détruire un certain nombre de maisons. Construire un dispositif aussi monumental et innovant au beau milieu d'un quartier marginalisé revenait aussi à envoyer un message fort à l'ensemble des *cariocas*, et selon lui à revaloriser un espace longtemps exposé à des logiques de stigmatisation et d'exclusion vis-à-vis des communautés[837]. Concrètement, le dispositif élaboré par Jorge Jauregui s'est structuré autour d'un ensemble de six stations, situées plutôt sur les hauteurs du Complexe. L'architecte est assez fier de nous expliquer qu'il a imaginé un système un peu différent de celui de Medellin :

> « À Rio, au lieu d'être au milieu du *morro*, comme c'est le cas à Medellin[838], le téléphérique se situe sur le sommet du *morro*, il va directement en haut. Pourquoi ? Parce que c'est au sommet du *morro* que se trouvaient les narcotrafiquants. Alors avec le téléphérique, cet espace s'est ouvert et est devenu accessible : il a cessé d'être une tranchée pour se cacher. »[839]

L'aspect sécuritaire qui fait jour dans la démarche de Jorge Jauregui constitue effectivement un des axes fondamentaux de l'approche du gouvernement Cabral Filho, en matière de politique de favelas. Au moment où les œuvres du PAC sont réalisées, un programme de pacification est en train d'être conçu au sein du département d'Assistance sociale et des Droits de l'Homme du gouvernement d'État : les UPP (Unités de Police Pacificatrice)[840]. À l'heure de lancer ses UPP, le gouverneur tentera ainsi d'articuler la conduite de ce nouveau programme aux interventions du PAC, une manière aussi de donner de la cohérence à sa politique devant les électeurs et les médias. Dans le cas du Morro do Alemão, cette stratégie sera rapidement mise en échec, principalement en raison de l'impopularité du téléphérique.

---

837 L'enquêté emploie ce terme pour désigner les bidonvilles.

838 La ligne K, la première à être construite, est en effet à flanc de colline : les stations prennent pied sur des plans inclinés et la ligne s'arrête avant d'atteindre le haut de la colline. En revanche, la ligne L, qui vient s'inscrire dans le prolongement de la ligne K à partir de 2010, termine le parcours jusqu'au sommet. Jorge Jauregui ne l'a pas connue lors de son séjour, sans doute effectué en 2007.

839 Entretien avec Jorge Jauregui

840 Pour des informations plus détaillées sur ce programme, nous renvoyons à la thèse suivante : M. Pandolfi Guerrero, *Dilemas para a consolidação de uma politica publica territorial*, *op. cit.*, 2018

ii) La controverse générée par la construction du téléphérique dans le Morro do Alemão

Dès son entrée en fonctionnement, le système de mobilité conçu par Jorge Jauregui et son équipe se heurte à la réalité d'une fréquentation très limitée, que même la quasi-gratuité des trajets pour les locaux ne parvient pas à stimuler[841]. Il faut dire que le dispositif présente d'importants défauts de fabrique. Bien que les autorités *estaduales* le présentent comme « intégré », celui-ci ne connecte la favela ni au métro ni au système d'autobus mais seulement au train, un moyen de transport beaucoup moins utilisé que les deux que nous venons de citer[842]. D'après Pablo Benetti, la préférence donnée au train ne reflète nullement « la rationalité d'un plan de mobilité », comme cela a pu être le cas de Medellin : elle résulte d'un arrangement économique entre les concessionnaires des deux systèmes[843]. Pour notre enquêté, le poids des intérêts de ce type dans la conception du téléphérique de Rio explique en grande partie son échec, à rebours d'un modèle comme celui de Medellin, bien mieux planifié en amont. Cardoso et al. vont également dans ce sens : ils rappellent d'ailleurs que SuperVia, la société chargée d'exploiter le téléphérique à partir de son entrée en fonctionnement était détenue, jusqu'en 2019, par le même groupe qui avait réalisé la construction du système… et qui n'est autre que la multinationale Oderbrecht, au cœur des scandales de l'opération *Lava jato*. La mise en évidence de ces relations douteuses entre sociétés constructrices et exploitantes ne laisse pas de doute quant à la présence de biais et de conflits d'intérêts au cœur du projet d'urbanisation du Morro do Alemão. Pour les auteurs, la conduite du PAC-UAP dans cette favela est révélatrice d'un processus *ad hoc* dans lequel les priorités ont été définies et réajustées au fur et à mesure des travaux, de manière à favoriser les œuvres les plus rentables pour les grandes entreprises du BTP[844]. Et effectivement, il ne nous a pas été possible de retrouver précisément le détail des budgets prévus ou alloués par le gouvernement d'État aux différents aspects de l'urbanisation de cette zone[845]. Dans un rapport général de 2010 sur l'état des œuvres du PAC, l'avancement des projets d'urbanisation des deux grands complexes, Alemão et Manguinhos, est même un des seuls résultats à être exprimé en pourcentage d'accomplissement par rapport à la cible initiale. Dans les autres domaines, la progression est généralement présentée (aussi) sous forme

[841] Les habitants du complexe bénéficient d'un aller-retour gratuit par jour, à partir duquel le trajet passe au prix de 1 real. Pour les usagers externes, le tarif est de 5 reais.
[842] Entretien avec Pablo Benetti.
[843] *ibid.*
[844] A. L. Cardoso et al. « O PAC nas favelas do Rio de Janeiro », *art. cit.*, p. 124
[845] Ils n'apparaissent pas dans les rapports du PAC que nous avons consultés. On connaît seulement l'investissement global du PAC-UAP dans l'urbanisation de ce complexe de favelas, qui correspond, d'après le bilan de 2013 à environ 769 millions de reais. Au total, sur l'ensemble de la période d'existence du PAC, l'investissement réalisé dans cette zone aurait dépassé les 900 millions de reais. D'après les chiffres présentés dans divers rapports et sources médiatiques, la construction du téléphérique aurait à elle seule coûté 210 millions de reais, ou 253 millions, selon les sources.

de données réelles, financières ou numéraires, qui renvoient à un suivi bien plus clair, où apparaissent les étapes de l'exécution[846]. Ce manque de transparence dans la gestion du département *estadual* d'Œuvres Publiques semble en cela confirmer l'argument de Cardoso et al. ; il nous renvoie aussi à notre propos sur l'existence de liens ambigus, voire d'une forme de concubinage entre les autorités publiques locales et secteur privé. La mise en œuvre du PAC-UAP dans le Morro du Alemão offre ainsi une excellente illustration du phénomène de circularité qu'évoquait Pablo Benetti lors de notre entretien[847] : du Gouvernement d'État et des entreprises de la construction civile, on ne sait plus très bien qui est à l'initiative du projet… ni qui en bénéficiera le plus.

Ces pratiques de gestion très « questionnables », voire corrompues, ont évidemment eu un impact sur la qualité des œuvres réalisées et sur leur appropriation par les communautés locales. À cet égard, la plupart des chercheurs qui ont étudié le cas de la mise en œuvre du PAC-UAP dans les complexes de favelas de Rio soulignent l'absurdité des choix réalisés par les opérateurs, publics et privés, et l'inadéquation de certaines des infrastructures du programme avec les besoins réels des populations. Pour Cardoso et al. la construction du téléphérique s'est faite au détriment d'aspects bien plus importants, notamment de la fourniture d'infrastructures liées aux nécessités basiques des individus (telles que celles pour le traitement des eaux usées)[848]. De plus, contrairement à l'argument de Jorge Jauregui, elle a entrainé un nombre de délogements assez conséquent dans la favela. Les communautés locales, conscientes dès le départ des potentiels « dommages collatéraux » d'une œuvre de cette envergure, s'étaient elles-mêmes montrées hostiles au projet[849]. Leur voix n'a évidemment pas pesé dans la balance des intérêts économiques et politiques en jeu : la condition de participation inhérente au PAC-UAP a d'ailleurs été bafouée, ou plutôt détournée. Pour tenter malgré tout de s'aligner sur les exigences du programme, les concepteurs du téléphérique ont en effet construit, au niveau des diverses stations, des espaces communautaires dédiés tantôt à l'éducation des plus jeunes, tantôt à la formation professionnelle des adultes. On retrouve, derrière cette idée, un autre aspect de la réplication du modèle de Medellin. Mais c'est en réalité une réplication manquée, une « copie

[846] Governo do Estado do Rio de Janeiro, *Relatório das ações realizadas em 2010,* Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, fevereiro de 2011, p. 14
[847] Voir l'extrait, un peu plus avant dans cette même section.
[848] D'après un article du *Jornal do Brasil*, la part de l'investissement accordé au téléphérique, rapportée au coût total de l'urbanisation du Morro do Alemão aurait représenté 26%, une part bien supérieure à celle d'autres types d'intervention. Le même article établit la part des investissements en traitement des eaux usées à 16 %. Rogerio Daflon, « PAC privilegiou obras faraônicas em lugar de infraestrutura básica nas favelas do Rio », *Jornal do Brasil*, 26, Aug, 2018. Disponible en ligne : https://www.jb.com.br/_conteudo/rio/2018/08/775-pac-privilegiou-obras-faraonicas-em-lugar-de-infraestrutura-basica-nas-favelas-do-rio.html (dernière consultation le 27/04/2021)
[849] Là-dessus, nous avons eu l'occasion d'écouter le témoignage de Alan Brum Pinheiro, un des leaders sociaux du complexe, directeur de l'Institut « Raizes em movimento » lors de divers séminaires et échanges informels. Entretien informel avec Alan Brum.

mal faite » pour reprendre l'expression de Pablo Benetti[850], car à peine quelques années après la fin des travaux et l'entrée en fonctionnement du nouveau système de mobilité, la plupart de ces salles et équipements ont été désertées et ont cessé d'offrir des services à la communauté. Pour notre enquêté, la différence fondamentale entre les deux versions se situe encore une fois au niveau de la planification. En décidant d'inscrire ses interventions dans le cadre d'une politique intégrale plus large, et surtout pensée sur le long terme, la mairie de Medellin est parvenue à donner un « saut qualitatif » à l'urbanisation de bidonvilles, que Rio n'a pas connu. Cette hypothèse va d'ailleurs dans le sens de ce que nous suggérait déjà Sandra Giraldo, une enquêtée que nous avions rencontrée en 2018, lors de notre séjour de terrain à Medellin, et qui travaillait alors à l'ACI, dans l'équipe chargée de la coopération locale et internationale.

> « Avec le Brésil, oui, il y a eu de la coopération. Ils ont même repris l'expérience des PUI. Ce qui s'est passé ? C'est que chaque ville réplique à sa manière. Ça a été… je crois que c'était Rio, Rio qui a aussi son *Metrocable* désormais. <marque une pause> Alors qu'est-ce qu'un PUI ? C'est un projet d'urbanisation intégrale, ça veut dire, mettons, que je vais avoir par exemple 50 projets pour une commune (…). <elle cherche sur son Power Point la carte d'un quartier et nous indique, sur l'écran, les différentes zones traitées> Tu vois que nous, nous intervenons autour du téléphérique, mais pas seulement, c'est décentralisé. Regarde, ici, ici <en nous montrant du doigt plusieurs points de la carte>. Alors très souvent, ce sont des équipements urbains, de la rénovation des quartiers. Mais on a aussi de l'éducation, des espaces sportifs, culture… (…) En fait, ce n'est pas nécessairement de l'équipement urbain, tu comprends ? Mais alors qu'est ce qui s'est passé ? Qu'a fait Rio ? Elle a pris le téléphérique et a réalisé tous les équipements urbains *autour* du téléphérique. Et ça n'a pas marché, n'est-ce pas ? Pourtant nous, nous l'avons fait. »[851]

Malgré son éloignement géographique et une connaissance réduite du contexte politique *carioca*, cette enquêtée propose une interprétation assez pertinente de l'échec de l'importation du *Metrocable* à Rio. Comme elle le suggère, la réussite de Medellin a reposé sur le développement d'une approche plus large, fondée non seulement sur une planification inscrite dans la longue durée (et capable de résister à l'alternance des mandats municipaux) mais encore sur la prise en compte de tout un ensemble de facteurs et d'enjeux sociaux, bien au-delà de la simple intervention « physique » de construction du téléphérique. Or, à Rio, ces aspects ont été traités trop superficiellement : les quelques installations réalisées au niveau des stations n'ont d'ailleurs pas survécu au passage du temps. Le téléphérique lui-même, loin d'atteindre les taux de fréquentation de celui de Medellin et trop coûteux pour les autorités publiques, a été arrêté

[850] Entretien avec Pablo Benetti. Une autre enquêtée parlait de « l'infortuné téléphérique ». (Entretien avec Adriana Laranjeira)
[851] Entretien avec Sandra Giraldo.

en 2016. N'ayant toujours pas été réactivé depuis, il fait désormais partie de ce que l'anthropologue Mariana Cavalcanti appelle les « ruines » de la période des méga-événements à Rio[852].

Comme on l'a déjà indiqué, l'échec du Complexo do Alemão n'est pas un cas isolé dans l'exécution du PAC-UAP. Dans plusieurs des zones traitées par le Gouvernement d'État, des œuvres massives, similaires au téléphérique, ont également vu le jour, suivant des modalités de construction assez proches – et donc peu soucieuses des souhaits exprimés par les communautés locales. Parmi les plus spectaculaires, on peut citer l'immense passerelle à l'entrée de Rocinha, dessinée par Oscar Niemeyer lui-même, mais aussi l'ascenseur de Cantagalo, au niveau des célèbres plages d'Ipanema et de Copacabana et l'énorme voie ferrée surélevée, surplombant le complexe de Manguinhos. Pour Cavalcanti, ces interventions ont en commun d'inscrire les favelas dans le paysage urbain en symbolisant « l'arrivée » de l'État dans ces territoires et en sacralisant leur intégration à la ville[853]. La caractéristique première de ces réalisations est en effet leur visibilité, leur caractère monumental, qui *met en scène* la favela comme un objet urbain singulier[854] mais *maîtrisé*. Ces infrastructures elles-mêmes semblent avoir été construites dans une démarche théâtrale, comme pour figurer d'immenses ponts, qui relieraient la favela à la ville formelle. Mais loin de remplir une quelconque fonction d'inclusion, elles ne servent finalement qu'à alimenter l'illusion du progrès triomphant et inarrêtable de la « ville compétitive ». Une fois planté le drapeau du développement dans ces territoires, les autorités locales vont d'ailleurs se désintéresser de leur sort et de celui de leurs habitants, considérant sans doute avoir suffisamment « investi » dans ces quartiers. L'abandon et la fermeture des antennes d'assistance sociale du Morro do Alemão illustrent bien cette idée. De leur côté, les habitants vont également perdre confiance en l'État : délogés, gênés par les grands travaux et finalement déçus par l'inconsistance des interventions, ils vont à leur tour déserter les arènes de dialogue avec les représentants des institutions locales. Pour l'architecte Pablo Benetti, le discrédit qui va s'abattre sur les politiques publiques de bidonvilles dans les années 2000 et 2010 est une des conséquences les plus tragiques et les plus désastreuses de la gestion des gouvernements en place à cette période[855]. Non content d'affecter les populations cibles, les échecs et scandales du PAC-UAP vont rejaillir sur l'ensemble de la société carioca, entachant de manière plus globale la réputation des interventions dans les bidonvilles. Spectatrice distante de phénomènes de corruption souvent diffus et confus – déformés, qui plus est, par le prisme

---

[852] M. Cavalcanti, « À espera, em ruínas », *art. cit.*
[853] *Ibid.*
[854] Rappelons que les favelas ont aussi fait le « mythe » de Rio : au moment des méga-événements, l'industrie touristique s'est même emparée de l'opportunité de faire visiter certaines d'entre elles dans le cadre de tours organisés.
[855] Entretien avec Pablo Benetti

des médias conservateurs[856] – l'opinion publique va souvent associer les pratiques déviantes et les scandales des éléphants blancs aux interventions dans les favelas[857], renforçant l'impopularité historique de ces dernières. La mauvaise conduite du PAC-UAP par le gouvernement d'État de Rio va donc aboutir à dévaloriser l'action publique envers les favelas, dans une ville pourtant internationalement réputée pour ses bonnes pratiques dans ce domaine. Combinés à la montée d'un discours sécuritaire au sein de la politique *estaduale* et à l'émergence d'un modèle de gestion municipale « compétitif » et excluant (on le verra dans la section suivante), les errements du PAC-UAP vont définitivement enterrer la tradition d'urbanisation de bidonvilles à Rio[858].

Comme on l'a déjà évoqué à plusieurs reprises, le cas de Rio est illustratif d'un usage extrêmement problématique des fonds fédéraux mis à disposition via le PAC dans son ensemble et via le PAC-UAP en particulier. Il cristallise, en cela, certains des pires dysfonctionnements de l'initiative, dont il ne saurait, dès lors, être entièrement représentatif. Par rapport au propos plus général de notre démonstration en revanche, il reflète de manière assez intéressante les grandes dérives du paradigme des villes compétitives. La réplication manquée du téléphérique de Medellin, en particulier, montre les risques inhérents au transfert de politiques, ainsi qu'à l'introduction de standards ou de modèles étrangers inadaptés aux réalités locales. C'est aussi ce qu'illustrait le cas de Cali et de nombreuses autres villes encore, où des dispositifs de mobilité *high tech,* inspirés des systèmes les plus innovants et promus par de grands lobbies internationaux, ont été implantés de manière un peu déraisonnée, souvent à la faveur de financements externes juteux, pour aboutir à des résultats très mitigés[859]. Vis-à-vis des bidonvilles, les initiatives inscrites dans la perspective de l'urbanisme néolibéral semblent en tout cas condamnées à l'échec, dans la mesure où elles font généralement primer les intérêts économiques des élites et du secteur privé sur ceux des populations. De telles interventions aboutissent soit à des expulsions massives, sous prétexte de relogement, soit comme on l'a vu, à la construction d'infrastructures colossales, inadaptées aux modes de vie et d'organisation locaux, souvent inscrits dans des régimes d'informalité. D'ailleurs, l'empressement des autorités à « faire acte de présence » dans les bidonvilles, voire à « marquer leur territoire » à travers la construction d'œuvres monumentales, a parfois traduit une volonté d'éradiquer ces modes de vie[860], sans chercher à les comprendre ou à proposer de véritable substitut. Car le

[856] Lire là-dessus : Francisco Fonseca, « Les médias comme acteur politique dans la construction et le veto des politiques publiques au Brésil », Carla Tomazini, Melina Rocha Lukic (dir*.), L'analyse des politiques publiques au Brésil*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 61-80

[857] Entretien avec Pablo Benetti

[858] A ce sujet, l'enquêtée Adriana Laranjeira a un mot assez éclairant : « Tu sais, le fait de *ne pas avoir* ou bien sûr, de *ne pas arriver à faire*… c'est une chose. Mais le fait d'avoir eu et d'avoir perdu… C'est vraiment lamentable. » Entretien avec Adriana Laranjeira.

[859] C'est en partie ce qu'observe Astrid Wood dans ses recherches sur la diffusion du modèle du BRT, depuis la Colombie vers les pays africains : A. Wood, « The Politics of policy circulation », *art. cit.*

[860] M. Cavalcanti, « À espera, em ruínas », *art. cit.*

paradigme des villes compétitives et développées promeut un idéal de ville *maîtrisée*, tout entière tournée vers la productivité et de fait, incompatible avec l'existence des bidonvilles. Taillé aux dimensions de sociétés et de processus d'urbanisation radicalement étrangers – souvent, européens ou nord-américain – cet idéal, appliqué aux sociétés latino-américaines, ne va conduire qu'à isoler davantage les bidonvilles et leurs habitants.

B- La financiarisation des bidonvilles : la spéculation sous toutes ses formes

Comme on vient de le montrer, l'irruption des idées néolibérales dans le débat internationalisé sur les villes va aboutir à la diffusion de modèles de gestion urbaine tournés vers l'idéal d'attractivité, et dès lors assez peu soucieux des inégalités sociales et du sort des populations vulnérables. Pire encore, dans ce contexte favorable à une alliance entre les administrations publiques et le secteur privé, les bidonvilles vont très vite se retrouver menacés par des calculs économiques et surtout fonciers, qui vont venir réactiver les pratiques d'éradication. C'est un des aspects que nous tenterons d'approfondir dans la deuxième partie de cette section : à savoir, la financiarisation des bidonvilles, pris comme espaces *géographiques* et surtout comme terrains *stratégiques,* dans l'économie générale des villes. Avant de nous pencher sur les effets de cette spéculation, nous examinerons un autre versant du phénomène de financiarisation, qui lui va se manifester sous un aspect bien plus attrayant et comme une possible solution de réduction de la pauvreté. Nous verrons comment, sous l'influence d'un « Consensus de Washington de la pauvreté », des approches inspirées et fondées sur des mécanismes bancaires vont peu à peu gagner du terrain et s'imposer dans le champ du développement. La diffusion massive d'outils tels que microcrédit dans les programmes d'assistance aux bidonvilles nous conduira à interpréter les pratiques des acteurs internationaux au prisme du concept de financiarisation, non plus, cette fois, des « espaces » de bidonvilles, mais des *habitants* de ces espaces. Nous nous appliquerons à analyser les apports de ce nouveau paradigme de développement, dont nous montrerons aussi les limites et les apories.

a) La microfinance, nouveau référentiel de l’action internationale dirigée vers les bidonvilles

i) L’émergence et la diffusion du microcrédit comme levier de développement

Le premier versant de la financiarisation des bidonvilles sur lequel nous allons nous pencher, et qui correspond à la financiarisation des *habitants*, n’est pas directement lié aux évolutions du débat international sur l’urbain. Il émerge au sein du champ du développement, comme un nouveau jalon sur la trajectoire de la lutte internationale contre la pauvreté. Car la question de la pauvreté refait surface sur la scène internationale au tournant des années 2000, à la faveur des évolutions de l’agenda multilatéral. Chez certains acteurs du développement, elle est même retravaillée et réexaminée à la lumière de nouveaux outils statistiques (indicateurs des OMD) et d’approches innovantes (*empowerment*, approches de genre), vouées à accroître l’efficacité des interventions publiques et internationales. Sous l’influence grandissante des ONG et des mobilisations civiles, les organisations internationales adoptent assez massivement des répertoires d’action fondées sur une coopération avec des communautés déjà organisées et des CBO présentes sur les territoires. À la Banque mondiale, les secteurs de recherche s’affairent autour des méthodologies participatives, en lien étroit avec les équipes de terrain, qui en parallèle les expérimentent dans les pays en développement. Parmi les « *best practices* » qui circulent à cette époque, tout particulièrement dans les milieux et les projets impliquant la Banque mondiale, celle qui paraît la plus prometteuse est sans doute la modalité du microcrédit. Les premières initiatives entreprises dans ce sens démontrent que les « pauvres », regroupés en communautés d’épargnants, sont des débiteurs fiables et responsables[861] – à rebours de certains préjugés sur ces populations – ce qui incite les bailleurs à multiplier les expériences. La mise à disposition de petites sommes, sur un mode progressif (un prêt remboursé permet d’accéder à un nouveau prêt, parfois plus important) apparaît en outre comme un procédé assez efficace et adapté aux modes d’organisation de certaines communautés, en particulier dans les bidonvilles. Bien souvent, les groupes ciblés par ces mesures sont composés d’individus qui tirent leurs revenus de travaux informels, payés au jour le jour, parfois de manière irrégulière. Dans ces conditions, les projets entrepris sont réalisés de manière fragmentée, au gré des arrivées d’argent. Par exemple, des travaux d’amélioration du logement d’un foyer peuvent être lancés à un moment où celui-ci est en mesure d’acheter les matériaux de construction (sable pour le ciment, outils, etc.) et s’interrompre pour une durée indéterminée lorsque le budget est épuisé, pour reprendre plus tard, à la faveur d’une nouvelle entrée d’argent, et peut-être s’interrompre

[861] Voir : UN-Habitat, *The SUF Handbook, Vol 1, An Approach to Financial Action Planning for Slum Upgrading and New Low-Income Residential Neighbourhoods*, Nairobi, Slum Upgrading Facility, 2006, p 7.

à nouveau d'autres fois, avant d'être un jour achevés. L'octroi d'un microcrédit (qui doit ouvrir ensuite sur d'autres micro-prêts) reprend assez bien cette logique, en ce qu'elle permet aux familles d'entreprendre un projet voué à se développer progressivement, sans contrainte d'immédiateté et surtout, en tenant compte d'un contexte où les priorités peuvent fluctuer. En effet, comme le souligne assez justement le concept de « vulnérabilité » adopté par la Banque mondiale, les populations dont il est question ici sont, par définition, des groupes exposés aux risques et aux aléas, qu'ils soient climatiques, économiques ou autres. Le système du microcrédit permet généralement de laisser à ces populations la liberté de disposer des sommes prêtées comme elles l'entendent[862], en fonction de leurs propres nécessités.

Par rapport à la trajectoire internationale du débat et de l'action collective vis-à-vis des bidonvilles, l'arrivée de ce nouvel outil annonce aussi d'importantes transformations. En effet, alors que les répertoires traditionnels d'intervention portaient essentiellement sur les conditions spatiales et matérielles des bidonvilles, la solution du microcrédit ouvre la voie à des approches centrées plutôt sur les habitants, en tant qu'individus appartenant à des groupes vulnérables. Les acteurs internationaux commencent ainsi à prendre conscience de la nécessité de proposer aux populations urbaines marginalisées non plus seulement des améliorations ponctuelles de leur logement, mais l'opportunité de pouvoir satisfaire leurs besoins sur le long cours et de manière autonome. L'introduction du microcrédit comme nouveau levier de réduction de la pauvreté semble en cela favoriser le développement d'approches plus compréhensives et d'impact plus durable dans les bidonvilles.

Pour les bailleurs du développement, cet outil s'impose rapidement comme un moyen direct, relativement sûr et peu couteux d'atteindre les groupes vulnérables et de leur venir en aide. En recentrant leurs interventions sur les communautés, ces acteurs semblent d'ailleurs progressivement renouer avec la dimension « humaine », quelque peu perdue de vue dans la masse des programmes axés sur la gouvernance. À rebours d'une assistance aux institutions, désincarnée et abstraite, les projets communautaires de microcrédit offrent des résultats non seulement quantifiables, mais encore très visibles, que certaines organisations internationales, fondations ou ONG n'hésitent pas à mettre en scène. Les accomplissements individuels de certain(e)s bénéficiaires des programmes de microcrédit deviennent en effet la vitrine des succès de ces acteurs, qui étalent sur leurs sites internet ou dans leurs rapports officiels des photographies bariolées[863] de ces « visages de la réussite ». Sur ces clichés on voit le plus souvent apparaître des femmes souriantes, vêtues tantôt d'un sari, tantôt d'une tenue traditionnelle amérindienne, posant seules ou en groupe devant leur tout nouveau « négoce »

---

[862] Sauf dans le cas de programmes où le microcrédit n'est pas l'élément principal, mais une modalité de paiement pour des œuvres déterminées en amont : c'est notamment ce qu'on observe avec l'exemple des *mutirões* de Fortaleza.

[863] Ces clichés jouent très souvent sur une forme d'exotisation des sujets et des paysages capturés.

de vente de fruits, de couture etc. Pour les promoteurs du microcrédit, ces femmes incarnent l'avenir : elles sont les nouvelles figures de l'entreprenariat. Leur réussite personnelle semble d'ailleurs prouver que la pauvreté n'est pas une fatalité et que grâce au crédit, quiconque possède cet esprit d'initiative (celui-là même dont parlait de Soto dans les années 1980) peut s'extraire de la misère et prospérer. À travers ces cas exemplaires, ces *success stories* individuelles, c'est en fait la logique des « *best practices* » qui fait peau neuve et se renouvelle. À la faveur de programmes pilotes convaincants et de cet étalage publicitaire, le microcrédit s'impose en tout cas comme une solution de plus en plus attractive et pertinente sur la scène internationale du développement. Dans la perspective de l'action collective tournée vers les bidonvilles, il va particulièrement gagner du terrain au cours des années 2000 comme levier de financement des initiatives externes.

Dans un ouvrage majeur intitulé *Poverty Capital*, l'urbaniste Ananya Roy étudie la trajectoire de la microfinance, depuis ses premières manifestations jusqu'à son institutionnalisation comme véritable « panacée de développement »[864]. Elle montre que les premiers programmes de microcrédit ont été mis en œuvre au Bangladesh, sous l'impulsion de missionnaires chrétiens qui œuvraient auprès des populations rurales touchées par la misère. À l'origine, la pratique de la microfinance aurait été ainsi été associée à une forme de prosélytisme, car en aidant les plus pauvres, les missionnaires entendaient évidemment tenter de les convertir[865]. Mais le concept a surtout été développé durant les années 1970 et 1980, par Muhammad Yunus, un économiste bangladais en quête de solutions pour réduire la misère dans les régions les plus pauvres de son pays. Celui-ci l'a d'abord expérimenté dans plusieurs villages avant de créer une banque de la microfinance, au début des années 1980, la Grameen bank (ou « banque des villages »). Ce n'est que plus tard encore, au milieu des années 1990, que la solution du microcrédit a commencé à s'internationaliser, avec le « concours » de la Banque mondiale. Nous avons recours aux guillemets ici car en réalité, le mot est faible : fraichement réconciliée avec l'héritage *McNamarien* et revenue, sous l'impulsion de Wolfensohn, à la lutte contre la pauvreté, la Banque mondiale va véritablement s'emparer de l'outillage conceptuel développé par la Grameen bank et en faire l'instrument phare de ses politiques de développement. Dès le départ, les deux institutions semblaient réunies par un certain nombre d'affinités et de principes communs : la constitution des groupes solidaires d'épargnants[866] prônée par les Bangladais rejoignait par exemple très bien l'approche communautaire en train de se développer à la Banque mondiale. De même, la perspective de genre chère à cette dernière se retrouvait tout à fait dans la préférence accordée par la Grameen

---

864 A. Roy, *A Poverty Capital*, *op. cit.*, p. 5
865 *ibid.* p. 42
866 Si un membre du groupe ne s'acquitte pas de son remboursement, il fait perdre à l'ensemble l'opportunité d'obtenir un nouveau prêt

bank aux femmes, comme gestionnaires privilégiées des emprunts au sein des foyers et des communautés. Avant même d'arriver à Washington, le microcrédit possédait donc déjà tous les atouts pour briller sur la scène du développement. Et effectivement, lorsqu'il fait son entrée dans les cercles internationaux états-uniens, il est particulièrement bien accueilli par le CGAP (Consultative Group to Assist the Poor), une entité autonome, mais créée à l'origine au sein des locaux de la Banque mondiale, par d'anciens fidèles de McNamara[867]. Spécialisé sur la thématique de la lutte contre la pauvreté, ce groupe va peu à peu s'approprier les savoirs de la Grameen bank et les remanier selon ses propres critères, avant de les diffuser massivement sur la scène internationale. Sous son influence, la microfinance va se convertir en véritable paradigme de développement – paradigme dont le CGAP va revendiquer non pas la paternité, préservant le sésame de la référence bangladaise[868], mais du moins la propriété.

Très tôt, le CGAP s'associe avec l'Institut Boulder, un centre de recherche et de formation implanté à Turin, en Italie, spécialisé sur les thématiques de microcrédit, fonds communautaires etc. Soutenue par des alliés puissants, tels que la Banque mondiale mais aussi la fondation Gates, cette institution se convertit rapidement en un temple de la microfinance. Non content d'acquérir le monopole de la recherche et de l'identification des « bonnes pratiques » dans ce domaine, elle ouvre plusieurs modules de formation destinés aux praticiens et devient un incubateur international d'experts en microfinance. Pour Ananya Roy, on aboutit donc à une situation où le triptyque Boulder-CGAP-Banque mondiale exerce un contrôle absolu et total sur la « vérité » de cette approche, qu'il promeut par ailleurs très activement sur la scène internationale du développement – renouant avec le prosélytisme inhérent aux premières pratiques[869].

L'influence de ces institutions est telle que la microfinance s'impose peu à peu comme un moyen sinon unique, du moins privilégié d'aborder la lutte contre la pauvreté au niveau global. Pour montrer à quel point le savoir qu'elles produisent s'infiltre dans la pensée et les pratiques des acteurs, Roy cite l'exemple du G8 de 2004, qui prend un document du CGAP, une sorte de manuel de la microfinance, comme base de sa réflexion sur la pauvreté dans les pays en développement. Pour cette chercheuse, le triomphe du paradigme de la microfinance dans le champ du développement est le reflet d'un second « Consensus de Washington », spécifiquement tourné vers la thématique de la pauvreté. Elle affirme que ce consensus est porté par une poignée de grandes organisations, parmi lesquelles la Banque mondiale et celles que l'on a déjà citées, mais aussi USAID et l'UNCDF, un fonds autonome des Nations Unies voué

---

867 A. Roy, *A Poverty Capital, op. cit,* p. 44

868 Car le fait que la microfinance provienne d'un pays du Sud est une source de légitimation cruciale, dans un contexte où l'impérialisme des pays du Nord est souvent remis en cause. Pour des outils voués à être mis en pratique dans le contexte de pays en développement, le sceau « made in Bengladesh » constituait un véritable atout.

869 A. Roy, *A Poverty Capital, op. cit.*, p. 42

à accompagner les économies des pays en développement. Il s'adosse en outre à tout un corpus théorique qui rassemble les contributions d'économistes influents et d'autant plus « légitimes » qu'ils viennent du Sud, à l'instar de Mohamad Yunus. On voit ainsi resurgir d'anciennes figures, notamment le péruvien Hernando de Soto, et apparaître de nouveaux noms, tels que celui de l'indien Coimbatore Krishnao Prahalad. Du premier, on reprend surtout le plaidoyer contre les bureaucraties castratrices de la créativité des plus pauvres : l'argumentaire contre les processus administratifs trop lourds exigés par les systèmes financiers traditionnels et qui sont un frein au micro-entrepreneuriat. Le microcrédit, au contraire, permet d'agiliser les procédures et de surmonter les obstacles bureaucratiques pour offrir aux plus pauvres des solutions de financement adaptées. Du second, on adopte l'idée que les pauvres, situés à la base de la pyramide économique, sont un marché latent, qui n'attend que de pouvoir exprimer pleinement son potentiel. Preuve de l'influence de cette seconde théorie : l'expression « base de la pyramide » se diffuse assez massivement dans les rapports d'organisations internationales. On la retrouve par exemple dans un rapport de la BID de 2014, consacré aux questions de logement et intitulé *Many paths to a home: Emerging business models for Latin America and the Caribbean's base of the pyramid*[870]. L'expression, que les spécialistes contractent même en « BOP », n'a évidemment aucune valeur ajoutée en termes sémantiques. Loin de fournir une alternative satisfaisante à l'identification des segments les plus pauvres de la population, elle ne fait même qu'augmenter le flou et la confusion, en élargissant la perspective. Son emploi ne semble donc justifié que par sa référence implicite à Prahalad et à un courant de pensée typiquement économiciste, selon lequel l'éradication de la pauvreté ne peut passer que par la génération de profit. Le titre du rapport précédemment cité est en cela illustratif, de même d'ailleurs que son contenu, qui fait la part belle aux partenariats publics privés, aux mécanismes de crédit et autres solutions de *market enablement* pour résoudre l'épineuse question du déficit habitationnel dans la région latinoaméricaine.

Au-delà de la littérature, les valeurs et les idées véhiculées au sein du paradigme de la microfinance vont avoir un impact assez important sur les pratiques des acteurs internationaux vis-à-vis des bidonvilles, mais aussi sur les initiatives entreprises au niveau national, par les gouvernements locaux et centraux. Le cas que l'on a déjà étudié, des *mutirões* de Fortaleza, est emblématique de cette percée de la microfinance dans les pratiques locales en Amérique latine et caraïbes, bien qu'en l'occurrence, l'idée ait été amenée en partie via un partenaire technique externe, le GRET, avec l'appui d'organismes bancaires français, notamment la Caisse des dépôts. Mais ce cas n'est pas le seul : ne serait-ce que parmi les initiatives que l'on a évoquées dans ce travail, plusieurs, dans les années 2000, incluaient une modalité de microfinance. C'était le cas, notamment, des programmes d'amélioration et de régularisation de bidonvilles

---

[870] IADB/BID, *Many paths to a home: Emerging business models for Latin America and the Caribbean's base of the pyramid,* Opportunities for the Majority (OMJ), 2014

mis en œuvre à São Paulo, sous le mandat de Marta Suplicy et en collaboration avec Cities Alliance[871]. L'enquêté.e [anonymisé.e] était justement à la tête des initiatives de microcrédit, celles-ci en partie financées par la Banque mondiale. Du côté colombien et plus précisément à Medellin, on a déjà mentionné l'existence de projets et de mécanismes spéciaux au sein des PUI, voués à encourager l'auto-entreprenariat. Mais déjà sous le gouvernement de Perez, le prédécesseur de Fajardo et promoteur d'une *Medellin compétitive*, une « Banque des pauvres » (aussi appelée « Banque d'opportunités ») avait été créée. Inspirée de pratiques déjà répandues sur la scène internationale et tout particulièrement du modèle développé par la Grameen Bank[872], celle-ci devait permettre aux populations à faibles revenus de pouvoir accéder aux services bancaires et notamment au microcrédit. Contrairement aux deux programmes précédemment cités, cette initiative a été entièrement conduite et par des institutions politiques et financières locales. Dès son lancement, elle a connu un franc succès auprès des populations des *comunas* de Medellin et a même été classée parmi les « bonnes pratiques » de l'édition 2004 du concours de projets de la mairie de Dubaï. Le microcrédit a également fait son apparition à Cali, dans les années 2010, au cœur du projet *Tecnocentro* : un centre social créé dans le quartier d'Aguablanca, à la suite d'un programme de relogement massif dans la zone de Potrero Grande. Si le Tecnocentro visait avant tout l'intégration des plus jeunes, il incluait aussi dans son spectre d'activités des modules de capacitation professionnelle et d'aide à la micro-entreprise[873]. En collaboration avec la Banque de Bogota, l'une des principales institutions bancaires du pays, des solutions de microcrédit étaient offertes aux résidents du quartier, pour les aider à monter leur propre négoce. L'initiative dans son ensemble était portée par plusieurs acteurs publics et privés, incluant le gouvernement municipal, mais aussi une fondation philanthropique colombienne, la fondation Alvaralice, ainsi que la corporation Comfandi. Cette dernière entité fait partie de ce qu'on appelle en Colombie les « caisses de compensation familiale », des corporations privées à but non lucratif, chargées de distribuer certaines aides sociales[874] et en cela voisines des CAV, évoquées dans le premier chapitre de ce travail. Fonctionnant sur une base régionale, ces caisses vont apparaitre comme d'importants canaux de diffusion des modèles de microfinance, en Colombie. En témoigne, d'ailleurs, le rapport de la BID précédemment mentionné *Many Paths to a home* qui reprend le cas d'un programme de logement *low cost*, mis en œuvre dans la région de Medellin[875]. L'idée au cœur de cette initiative est de faciliter l'accès des familles de bas revenus à des prêts hypothécaires – auxquelles elles

[871] Entretien anonymisé.
[872] L'influence de ce modèle est attestée par les concepteurs du projet dans la plupart des textes de présentation que nous avons pu trouver sur cette initiative. Voir notamment : http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp2625.html#:~:text=Fechas%20Clave&text=16%20de%20julio%20de%202002%20%E2%80%94%20Apertura%20del%20banco. Dernière consultation le 18/05/2021
[873] Felipe Hernández, « Landscapes of Peace », *art. cit.*, p. 148-163
[874] En cela, elles sont assez voisines des CAV (corporations épargne logement) évoquées dans le premier chapitre de ce travail.
[875] IADB/BID, *Many paths to a home, op. cit.*, p. 33-35

n'auraient traditionnellement pas eu droit, au regard des critères bancaires – pour acheter leur maison. Le principe du *rent-to-own* proposé par la caisse de compensation consiste en fait à construire, à travers le versement d'un loyer mensuel, un historique officiel des paiements effectués par le foyer, qui puisse par la suite être reconnu par les acteurs bancaires classiques et permettre aux familles de se porter candidates à l'obtention d'un prêt. D'autres initiatives de ce type sont également citées dans le rapport, dans divers pays de la région.

Ces exemples, ajoutés à ceux que nous avons nous-même introduits, donnent un aperçu de l'infiltration très forte des idées de la microfinance dans les pratiques des acteurs, locaux, nationaux et internationaux en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans plusieurs des cas présentés, les organismes à l'origine des initiatives de microcrédit se réfèrent explicitement au modèle de la Grameen Bank. Dans le contexte d'États comme la Colombie et le Brésil, étroitement connectés à la politique nordaméricaine et sur lesquels la Banque mondiale exerce une influence importante, on devine néanmoins que les représentants de cette institution et des autres IFI ont pu jouer un rôle crucial dans la mise en contact des acteurs domestiques avec les instruments de la microfinance. D'ailleurs, à l'exception des *mutirões* de Fortaleza, aucun des exemples cités ne reprend réellement le pilier de la méthodologie bangladaise, qui est le principe des groupes solidaires. En cela, la conception de la microfinance qui se diffuse dans nos deux pays d'étude – et probablement, dans l'ensemble de la région latinoaméricaine – ne correspond pas tant à la conception brute et originelle de Yunus qu'à une version « manufacturée », filtrée et remaniée dans les institutions du Nord. Comme on va le voir en suivant, ces dernières ont en effet des intérêts assez proéminents dans la circulation des pratiques de microfinance.

ii) Le microcrédit : « best practice » ou cheval de Troie des politiques néolibérales ?

Dans un article centré sur la question des bidonvilles[876], l'internationaliste Branwen Gruffydd Jones s'est penchée sur les origines et les ramifications du vaste consensus qui s'établit au Nord autour des principes et des valeurs de la microfinance. Pour elle, les solutions de microcrédit prônées dans les villes et bidonvilles des pays en développement sont en réalité le prolongement de stratégies de politique domestique anglo-étatsuniennes en matière de logement. Comme on l'a vu dans la première partie de ce travail, le « modèle américain » tel qu'il se construit et se diffuse dans la première moitié du XXe siècle accorde une place centrale à l'accès à la propriété, comme moyen à la fois de contrôler les populations et de générer de la croissance économique. Or, dans le contexte économique de libéralisation des années 1980 et

---

[876] B. Gruffydd Jones, «"Bankable Slums"», *art. cit.*

1990 la promotion de ce modèle reprend de plus belle, revigorée par le développement du système des prêts hypothécaires. À travers celui-ci, tout un ensemble de nouveaux mécanismes financiers voient le jour, qui rendent la propriété accessible aux couches populaires. Le succès du crédit hypothécaire, qui enrichit à la fois les banquiers et le secteur de la construction, renforce la conviction qu'il existe bien « une fortune à la base de la pyramide », comme va l'affirmer Prahalad en 2004. Dès lors, les acteurs financiers à la tête de ce nouveau *business* vont tenter de déployer leur marché au-delà des frontières nationales, voyant la possibilité d'étendre l'accès au crédit hypothécaire à des milliards de foyers à faibles revenus dans le monde[877].

Des intérêts économiques aussi juteux représentent bien sûr une opportunité à ne pas laisser passer : de même qu'en 1960, ils infiltrent assez rapidement la stratégie de politique étrangère étatsunienne et en particulier les secteurs et les institutions liées au champ du développement. Dans son article, Gruffydd Jones mentionne à ce sujet divers exemples qui montrent l'influence grandissante de l'empire de la finance sur les pratiques des acteurs externes dans les pays en développement. Elle cite le cas de l'OPIC (Overseas Private Investment Corporation), une agence chargée d'encadrer et de faciliter les investissements dirigés vers les fameux « marchés émergents ». À travers elle, le gouvernement étatsunien aurait accordé des aides à de nombreuses compagnies nationales privées implantées en Afrique, pour aider celles-ci à diffuser des modèles de crédit, de financiarisation du logement, etc. et en fin de compte à « préparer le marché africain »[878]. En 2006, l'OPIC a par exemple financé un workshop international à Cape Town, où, pour la modique somme de 200 dollars US, des experts et représentants d'institutions africaines pouvaient venir écouter pendant deux jours des interventions d'économistes et de banquiers sur le « *housing gap* » de leur continent, ponctuées par de nombreux *networking breaks* pour leur permettre d'échanger avec les hommes d'affaires américains présents[879]. Parmi les autres organisations internationales présentes sur le sol africain et très pro-actives en matière de promotion des approches financières du développement, on retrouve évidemment USAID mais aussi DFID, l'agence britannique de coopération. Non content de mobiliser les mécanismes de la microfinance dans ses propres projets et interventions de terrain, cette dernière va d'ailleurs encourager d'autres organisations à les adopter à leur tour, comme solution privilégiée vis-à-vis de la question des bidonvilles. À partir de 2004, elle va en effet contribuer au développement des activités d'une nouvelle

[877] Saskia Sassen, « When local housing becomes an electronic instrument: the global circulation of mortgages. A research note », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 33, n°2, 2009, p 424
[878] L'expression est de nous, il ne s'agit pas d'une citation.
[879] La brochure peut être consultée en ligne : https://www.nar.realtor/irpf.nsf/ae28998b941d84a586256bae0060842f/1ce885dad3853bd38625711e00581993/$FILE/HOUSINGAFRICA.pdf dernière consultation le 30/06/2021

division créée au sein d'ONU-Habitat et consacrée à la recherche de modes de financement innovants pour les établissements humains : la *Human Settlements Financing Division*.

L'apparition de ce sous-programme dans l'organigramme de l'agence onusienne découle du constat d'un « *finance gap* » dans les bidonvilles : l'idée que ces espaces et leurs habitants ne sont pas en mesure, dans le contexte du système économique de cette époque, de mobiliser ou d'attirer à eux les ressources financières nécessaires à la résolution des diverses problématiques auxquelles ils sont confrontés. Avec l'appui non seulement de DFID mais aussi de SIDA, l'agence de développement suédoise[880], cette nouvelle division va donc tenter de combler ce « vide » en élaborant de nouveaux outils et de nouvelles stratégies de financement pour les projets visant les bidonvilles. Avec le concours de Cities Alliance, dont ils parviennent à obtenir une partie des fonds, en accord avec la Banque mondiale, ces acteurs élaborent le *Slum Upgrading Facility* (SUF), un instrument de facilitation financière pour soutenir les projets de bidonvilles. Un peu à l'image de Cities Alliance, le SUF n'offre pas en lui-même de « solution » ni de méthodologie précise d'intervention. Il se propose plutôt d'agir comme un catalyseur d'initiatives déjà montées, à travers des schémas d'assistance divers, pouvant aller de l'aide technique à la mise en contact avec des bailleurs internationaux et/ou privés, mais toujours centrés sur la question du financement. La palette de projets auxquels cet instrument prétend apporter son soutien est assez large, puisqu'elle inclut les dispositifs voués à stimuler la micro-entreprise et l'auto-construction, mais aussi les programmes gouvernementaux de plus grande envergure, notamment d'équipement des quartiers en infrastructures ou de construction de logement *low-cost*. ONU-Habitat exige toutefois que les initiatives soutenues par le SUF soient « *community-led* », c'est-à-dire, qu'elles impliquent sinon un *leadership*, du moins une participation active des communautés locales.

Malgré cette précaution, l'impression générale qui se dégage des premières pages du SUF *Handbook*, paru en 2008, est celle d'un instrument plutôt tourné vers les institutions du monde de la finance que vers les habitants de bidonvilles. Sans parler de l'omniprésence du lexique bancaire dans l'ensemble du manuel et de tout un plaidoyer en faveur de la participation des banques commerciales[881], les solutions envisagées pour le financement des initiatives de *upgrading* et mises à l'essai durant la phase pilote relèvent pour certaines d'une véritable sophistication[882] et d'un haut niveau de technicité financière – loin de la simplicité des dispositifs de microcrédit et d'épargne communautaire conçus par Mohammad Yunus. Certaines modalités reposent même sur l'implication dans les projets de sociétés d'assurance,

---

[880] Durant la phase pilote, ces deux agences vont contribuer techniquement et surtout financièrement, par des prêts d'un montant de 1,8 millions de dollars US pour DFID et de 900 mille dollars pour SIDA.

[881] On trouve, au début d'un paragraphe décrivant l'approche du SUF, la phrase « Commercial banks can be friendly too ! » qui résonne presque comme un slogan publicitaire en faveur du secteur bancaire privé. UN-Habitat, *The SUF Handbook*, 2006, *op. cit.* p. 4

[882] *Ibid.*, p. 32-33

car l'un des grands enjeux de la participation des banques commerciales est justement celui de la gestion préalable du risque économique associé aux projets et surtout aux habitants de bidonvilles. Comme le souligne Branwen Gruffydd Jones dans son article, la finalité d'ONU-Habitat à travers le SUF n'est donc pas tant d'aider directement les bidonvilles que de les rendre « *bankable* », c'est-à-dire, susceptibles de plaire aux banquiers et aux investisseurs privés. Le terme est même employé à plusieurs reprises dans le *Handbook*, qui définit les « *bankable slums* » comme des objets : « attractifs pour les banques de détail, les développeurs de propriété, les institutions de finance du logement, les fournisseurs de services, les institutions de microfinance et les sociétés de services publics. »[883] À travers la création du SUF et sa mise en fonctionnement en Asie et en Afrique, ONU-Habitat s'aligne donc de manière évidente et même très volontaire avec les tenants du Consensus de Washington sur la pauvreté, annonçant, plusieurs années avant l'arrivée de Joan Clos, le virage néolibéral à venir. Et si les bidonvilles restent encore, à cette époque, au cœur de son discours et de ses activités, les modalités d'assistance se transforment.

Alors que les secteurs de recherche et d'innovation se consolident, les interventions de terrain prennent de plus en plus la forme d'une consultance technique : renonçant à des déploiements humains et financiers massifs, l'organisation se retranche dans une posture plus distante, plus surplombante aussi. Très friande d'approches multipartenaires, elle délègue en fait à d'autres acteurs le soin de suivre les opérations (ONG, CBO) et aussi de les financer (acteurs privés, banques et bailleurs traditionnels de développement), se posant elle-même comme coordinatrice de l'ensemble, comme maître d'œuvre[884]. Cinq ans après la création de Cities Alliance, dont le principe était déjà de fédérer les partenaires internationaux autour des programmes de bidonvilles et de stimuler les investissements (ainsi que les bailleurs eux-mêmes) dans ce domaine, la création du SUF marque un pas de plus en direction de ce nouveau paradigme d'intervention, plus indirect et distant dans ses formes, et plus économiciste dans son contenu. Surtout, ce nouvel instrument met en évidence une adhésion totale aux valeurs de la microfinance.

De fait, les mécanismes de crédit qu'il met à disposition des habitants de bidonvilles constituent des solutions créatives. Ils présentent même un réel intérêt en termes d'appropriation des projets par les communautés, auxquelles ils garantissent également une marge importante d'autonomie – dans un domaine où les pratiques des acteurs officiels continuent de s'inscrire dans des logiques *top-down,* parfois même dans des comportements prédateurs. Malgré de réels atouts, le principe au cœur de la logique du SUF, qui est de vouloir intégrer les habitants de bidonvilles au système bancaire et par là même, aux marchés financiers,

---

[883] UN-Habitat (« SUF Local Finance Facilities What they are, Why they are Important, and How they Work », 2008) cité par : B. Gruffydd Jones, « 'Bankable Slums' » *art. cit.* p. 771
[884] Entretien avec Elkin Velásquez

soulève un certain nombre de questions, surtout au regard du caractère stratégique que cette intégration revêt pour certains acteurs du Nord. Replacée dans le contexte de la trajectoire plus longue du crédit dans les sociétés anglo-saxonnes, la tendance à la financiarisation des projets et même des *habitants* de bidonvilles interroge en effet les véritables intentions de ses promoteurs. Comme on l'a déjà souligné, « la base de la pyramide » représente un marché latent et la promesse de bénéfices juteux aux yeux du secteur financier. Pour les membres de ce secteur et leurs alliés politiques, la collaboration avec des institutions gouvernementales locales ou des communautés d'habitants dans le cadre de projets d'amélioration de bidonvilles ne cristallise donc pas tant une volonté de résoudre des problématiques de développement que de faire du profit, en gagnant de nouveaux « clients » – car du point de vue des banques c'est bien de cela qu'il s'agit. L'hybridation qui s'opère dans le *SUF Handbook* entre le lexique bancaire et le langage traditionnellement associé au champ du développement semble elle-même intéressante à analyser : elle suggère une forme de dilution du facteur humain dans les logiques marchandes. De manière symptomatique, le texte aborde les projets sociaux à l'aune de calculs de taux d'intérêt et de « schémas de remboursement » ; de même, il convertit les luttes économiques quotidiennes des plus pauvres en « performances » financières évaluables. Au-delà du questionnement éthique soulevé par cette bien singulière approche des problèmes publics, la financiarisation des bidonvilles laisse aussi planer le doute quant à ses résultats attendus. En tout état de cause, on ne sait plus bien où se situe l'objectif central des projets : s'agit-il vraiment d'améliorer les conditions de vie des habitants, ou simplement de les éduquer à la culture de l'épargne et du crédit ?

Déjà en 1998, des voix se lèvent pour dénoncer les dérives de la microfinance comme paradigme de développement. Pour Christopher Dunford, directeur de l'ONG « Freedom from Hunger » la fascination exercée par toute la panoplie de nouveaux mécanismes innovants et sophistiqués de crédit a conduit de nombreux acteurs du champ à perdre de vue l'essentiel. Dans certains projets d'organisations internationales ou mêmes d'ONG, le microcrédit serait ainsi devenu une fin en soi ; l'exploration de son potentiel, la quête des « meilleures pratiques », auraient pris le pas sur la finalité première d'assistance aux plus vulnérables. Or, selon Dunford, il faut garder en tête que :

> « l'adjectif « *meilleures* », dans « *meilleures pratiques* », n'est pas lié au meilleur impact sur les enfants. Il est tourné vers des opérations et des chiffres de clients supposés être des pauvres, pas vers un impact. Les « *meilleures pratiques* » renvoient de plus en plus à l'adoption des standards de performance de l'industrie des banques commerciales ! Et là, formidable ironie : nous, les ONG, nous commençons à imiter les

standards de la même industrie qui est à l'origine de l'incapacité des marchés à répondre à l'énorme demande des pauvres en matière de services financiers. »[885]

Non content de mettre en évidence, dans la pratique, un dévoiement de la microfinance à des fins de profit, cette critique nous renvoie aussi à la dimension perverse qui semble compromettre, même conceptuellement, la possibilité d'un usage positif de ses outils. Nous pousserons d'ailleurs le raisonnement plus loin, en soulignant que le secteur bancaire n'est pas seulement l'acteur qui a longtemps bloqué l'accès au crédit des populations à très faibles revenus, mais qu'il est aussi l'un des tenants d'un système économique et politique fondamentalement inégalitaire, qui a, sinon créé, du moins aggravé la situation des pauvres dans les zones périphériques (des villes mais aussi du système international).

L'argument fait écho à de nombreux travaux, aussi bien dans la littérature de relations internationales (pensons notamment aux auteurs de la théorie de la dépendance et à leur réflexion autour du concept de périphérie) que dans celle de la sociologie urbaine, en particulier chez des auteurs inspirés par la théorie marxiste. L'un des plus emblématiques, David Harvey, montre comment, dans un système de production économique effrénée[886], les villes deviennent des lieux de fixation de l'excédent de capital. D'après lui, les investissements massifs du secteur privé dans les centres urbains conduisent à des reconfigurations et des restructurations de l'espace au sein des villes, alimentant les logiques d'exclusion et de marginalisation des populations les plus pauvres par les groupes dominants. Dans le prolongement de cette théorie, et des idées marxistes en général, on pourrait donc considérer la solution du microcrédit comme favorable à l'accumulation de capital financier par les acteurs puissants, autrement dit, comme une manière de conforter un système économique déjà inégal et défavorable aux populations vulnérables. Dans plusieurs de ses travaux, Saskia Sassen a également mis en évidence le rôle du secteur financier dans la logique de valorisation excessive de certaines activités économiques, concentrées dans les centres-villes[887]. Par effet de balancier « la domination exercée par cette économie de services à forte valeur ajoutée »[888] entraîne en effet un processus de dévalorisation à l'autre bout de la chaîne économique, notamment au niveau des secteurs professionnels peu qualifiés et des entreprises industrielles ou de moindre envergure. Pour Saskia Sassen, l'empire des banques et des puissants de la finance déstabilise l'organisation du

---

[885] Christopher Dunford, « Microfinance: a means to what end? », discourse at the Global Dialogue on Microfinance and Human Development, Stockholm, Sweden, 1-3 April 1998.

[886] Lire notamment : D. Harvey, *Social Justice and the city*, *op. cit.* ; D. Harvey, *The Urbanization of Capital*, *op. cit.* Voir aussi : Edward W. Soja, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, London, 1989

[887] Lire, entre autres : Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, London, Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1994 et Saskia Sassen, « La Métropole: site stratégique et nouvelle frontière », *Cultures et conflits*, n° 33-34, 2002, sans pagination.

[888] *Ibid*.

travail et accentue la polarisation sociale et spatiale, au risque même, de précipiter les secteurs économiques moins dynamiques dans l'informalité[889].

Évidemment, cette théorie pousse le raisonnement sur la financiarisation des économies jusqu'à l'extrême : il serait pour nous exagéré de considérer les programmes de microcrédit comme responsables des dérives pointées par l'auteur et entre autres, de la précarisation de tout un pan de la société. Pourtant, la modélisation proposée par Sassen nous éclaire sur les contradictions profondes d'un modèle de développement qui considérerait la finance – ou la microfinance – comme une « solution » durable pour résorber la pauvreté. Et en effet, en confiant aux banques – des acteurs fondamentalement intéressés – la prise en charge ou ne serait-ce que le financement des programmes sociaux, on s'expose au danger de laisser de côté les groupes les plus vulnérables, ceux qui ne paraîtront pas suffisamment « *bankable* » et qu'il ne sera pas assez rentable d'aider.

b) La spéculation foncière, le pendant des approches néolibérales et *market-led*

Le deuxième versant de la financiarisation des bidonvilles que nous nous proposons à présent d'étudier se situe à lisière du champ de notre recherche, dans la mesure où il ne découle pas immédiatement d'une démarche publique ou internationale, tournée vers la quête de solutions à des problématiques sociales aigües. Bien au contraire, il est le reflet et la conséquence de dynamiques perverses de spéculation foncière et de marchandisation de la terre urbaine, qui prennent leur source dans l'économie de marché et qui se consolident avec la mondialisation des échanges. La financiarisation des terres occupées par les bidonvilles s'inscrit donc dans le prolongement d'un phénomène systémique généralisé, c'est-à-dire qui n'est pas spécifique à ces espaces et qui semble *a priori* sans lien avec l'action publique et la fabrique des politiques sociales locales. *A priori* seulement : car en réalité, et on a déjà eu l'occasion de l'observer à diverses reprises, les acteurs gouvernementaux (locaux et nationaux) vont souvent tenter d'adapter la gestion urbaine aux fluctuations du marché foncier, que ce soit pour tenter de contrer celles-ci ou pour les instrumentaliser, au service de la compétitivité des villes. La reconnaissance d'un protagonisme de l'État dans la promotion du rôle des marchés est d'ailleurs un des motifs récurrents des études récentes sur le processus de néolibéralisation des années 2000[890]. Dans sa démonstration sur la fixation du surplus de capital au niveau des centres urbains et de leurs infrastructures, Harvey lui-même considère l'État comme le

[889] *Ibid.*
[890] Voir notamment : G. Pinson, « Néolibéralisme/néolibéralisation », *art. cit.*

« complice » des acteurs économiques[891]. Des exemples tels que ceux que l'on a présentés dans la première partie semblent abonder dans ce sens : pensons notamment, dans les années 1960, à la cession de terrains tout juste évacués de leurs habitants à des grandes chaînes d'hôtels luxueux, dans les quartiers du Sud de Rio de Janeiro**.** Un demi-siècle plus tard, l'opportunisme économique constitue toujours l'un des principaux vecteurs de l'action publique vis-à-vis des bidonvilles dans nombre de villes du Sud, de plus en plus exposées à la spéculation foncière. On assiste cependant à une diversification et une recomposition des manifestations de cet opportunisme, qui se cristallise sous des formes nouvelles, parfois plus indirectes et plus sophistiquées.

i) La nouvelle urbanisation périphérique

Par rapport aux phénomènes étudiés dans le chapitre 1, nos investigations bibliographiques et de terrain nous ont permis d'observer que les formes de prédation immobilière qui s'exerçaient auparavant sur les espaces centraux se manifestent désormais en périphérie, sur des zones limitrophes, voire extérieures au périmètre municipal. Dans un article passionnant sur la « nouvelle urbanité périphérique », Alice Beuf étudie les transformations au niveau de la production des espaces périphériques à Bogota, la capitale colombienne[892]. Elle montre qu'au début des années 2000, les zones éloignées du centre de la ville et traditionnellement auto-produites par des populations à faibles revenus commencent à intéresser les promoteurs immobiliers et les grandes entreprises de la construction civile. Profitant des investissements publics déjà réalisés dans ces quartiers et en particulier des facilités d'accès apportées par la création du TransMilenio, ces acteurs privés décident de porter leurs propres investissements vers cette périphérie, encore peu valorisée en termes fonciers. D'après l'auteur, deux stratégies sont privilégiées : la première, strictement immobilière, repose sur une production massive de logement social. Comme on l'a souligné à plusieurs reprises, le logement social représente un marché rentable et même assez juteux pour les entreprises du BTP lorsqu'il est produit massivement et sur des terres périphériques, peu coûteuses. Après la seconde moitié des années 1990, période durant laquelle l'immobilier entre en crise, la production de logement social devient d'ailleurs un moyen pour ce secteur de surmonter les difficultés liées à une demande assez peu dynamique dans le parc privé. La faible exigence des standards associés à ce type de logement, ainsi que la solution de verticalisation des édifices permettent aux sociétés de maximiser leurs bénéfices, d'autant que l'État est de leur côté et facilite les opérations. La seconde stratégie intègre elle aussi des composantes foncière et immobilière, mais sa finalité principale est commerciale. Outre les grands

[891] Voir : D. Harvey, *The Urbanization of Capital, op. cit.*
[892] Alice Beuf, « De las luchas urbanas a las grandes inversiones », *art. cit.*

conjuntos habitationnels, les banlieues du Sud de la ville voient s'implanter de plus en plus de centres commerciaux. En réalité, le phénomène n'est pas complètement nouveau : comme le rappellent Müller[893] et Paquette et Lulle[894], on voit déjà fleurir un certain nombre de grandes surfaces dans les quartiers de marge au début des années 1990 et même auparavant. Pour ces auteurs, la multiplication de ces projets commerciaux se doit en partie à une forme de laxisme au niveau de la planification urbaine locale, avec des autorités municipales qui laissent libre cours aux initiatives des promoteurs privés. Mais il ne s'agit là que d'une première vague, qui reste, d'après Beuf, sans commune mesure avec celle qui se produit durant les années 2000. À la faveur de l'ouverture des économies, des investissements directs étrangers viennent se mêler aux ressources des promoteurs colombiens, entraînant un véritable changement d'échelle dans la production de ces zones commerciales périphériques. Les traditionnelles « grandes surfaces » laissent désormais la place à des centres commerciaux bien plus vastes, occupés par des gros groupes multinationaux mais aussi par de nombreuses autres marques et sociétés, nationales ou internationales. L'édification de ces structures commerciales est prise en charge encore une fois par les promoteurs immobiliers, qui transfèrent aux entreprises exploitantes l'entière responsabilité en cas de non-rentabilité. Car si le coût de construction de ces centres commerciaux est abaissé par leur emplacement géographique, leur éloignement par rapport aux zones riches et au cœur économique de la ville représente un risque en termes de chiffre d'affaires. Ces commerces de masse, quelque peu isolés dans la géographie de la ville, ne peuvent en effet fonctionner que si les populations voisines les fréquentent. Or, il s'agit justement de groupes sociaux à faibles revenus, correspondant, dans le système colombien, à des strates 1, 2 ou 3 maximum. Devant ce dilemme, Beuf observe encore une fois deux types de comportements. Le premier consiste, pour les promoteurs immobiliers, à gentrifier la périphérie en décidant d'implanter, autour de la zone commerciale, des parcs de logement réservés à des strates intermédiaires, plus élevées que la moyenne locale[895]. Les acteurs privés sont aidés, là aussi, par la présence d'équipements publics : des services en général récents, fournis sur le tard à des quartiers issus de l'urbanisation spontanée et à des populations qui les ont longtemps attendus. Pour les classes moyennes qui décident de s'installer dans ces nouveaux logements, la présence de ces infrastructures ainsi que de la zone commerciale permettent de contrebalancer l'effet de « déclassement » lié à la migration vers la périphérie. Le prix attractif des appartements constitue également un atout non négligeable, par rapport aux coûts élevés des quartiers plus centraux. Pour les sociétés qui exploitent les zones

[893] Jan Marco Müller, « Grandes centros comerciales y recreacionales en Santafé de Bogotá: Origen, características y tendencias de desarrollo », *Revista Perspectiva Geográfica*, n.° 3, 1999, p. 48-87

[894] Catherine Paquette, Thierry Lulle, « Los grandes centros comerciales y la planificación urbana. Un análisis comparativo de dos metrópolis latinoamericanas », *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 22, n°2, Mayo 2007, p. 337–361

[895] Généralement, les nouveaux logements correspondent à des strates 3 ou 4, alors que les occupants traditionnels entraient plutôt dans les catégories 1 et 2. Voir : A. Beuf, « La nueva urbanidad periférica de Bogotá », *art. cit.*

commerciales, la venue en masse de ces familles au pouvoir d'achat plus important offre une garantie de rentabilité : ce sont autant de consommateurs de leurs produits et de clients réguliers pour leurs boutiques. Mais c'est aussi la promesse d'une élévation plus générale du niveau de vie dans la zone et de l'arrivée prochaine de consommateurs plus nombreux encore. Or, du point de vue des habitants traditionnels de ces espaces périphériques, ces processus de gentrification représentent justement un danger dans la mesure où ils entraînent une hausse des prix fonciers et immobiliers : les foyers les plus pauvres n'auront d'autre choix que de reculer encore plus loin dans les marges de la ville.

Le deuxième type de comportement repéré par Alice Beuf et adopté par les acteurs du secteur privé pour rentabiliser leurs investissements commerciaux en périphérie s'adosse à une tout autre stratégie, qui rappelle plutôt celle que l'on attribuait aux acteurs financiers dans la première partie de cette section. Reprenant à leur compte les grands principes de la doctrine néolibérale, telle qu'elle se reconfigure dans les années 2000, certains gros groupes décident en effet de miser sur les populations du « bas de la pyramide »[896] et s'implantent délibérément sur des territoires périphériques pour conquérir ces marchés latents[897]. Car si les habitants des périphéries se caractérisent par de faibles capacités individuelles en termes financiers, ils représentent, sous forme agrégée, une « masse » significative de clients en puissance. Comme l'explique l'auteur, qui a réalisé des entretiens avec des cadres commerciaux de groupes tels que Carrefour, les sociétés privées mettent en œuvre des techniques de vente spécifiques pour attirer ces consommateurs à faibles revenus. Ils tentent notamment de proposer des prix les plus compétitifs possibles, de manière à concurrencer les petits magasins de proximité, traditionnellement préférés par les populations locales. Ils proposent également des formats de produits qu'ils considèrent plus adaptés aux capacités financières fluctuantes des travailleurs informels : des demi-paquets pour les périodes difficiles et des maxi-formats pour les jours de paie[898]. Lors de nos derniers passages dans cette ville, il devenait aussi possible, dans certaines grandes surfaces, d'acheter à crédit – et ce sans même avoir recours au système bancaire (et ses barrières à l'entrée).

De même que certains acteurs financiers internationaux espéraient transformer des habitants de bidonvilles en « sujets épargnants », intégrés aux marchés financiers, l'arrivée en périphérie des gros groupes commerciaux est très clairement tournée vers l'objectif de transformer les populations pauvres des banlieues urbaines en « consommateurs ». Cette « conquête » des périphéries de Bogota par les centres commerciaux n'est donc pas seulement

[896] La fameuse expression de l'économiste Prahalad.
[897] Dans son article, Beuf rapporte les propos de la directrice d'expansion d'une multinationale de supermarchés, qui reconnaît avoir eu recours à des rapports de l'ONU et de la BID pour préparer la pénétration des marchés populaires. A. Beuf, « La nueva urbanidad periférica de Bogotá », *art. cit.*, p. 494
[898] *Ibid.*, p. 495

physique et territoriale mais aussi culturelle et morale, dans la mesure où elle promeut une intégration des populations traditionnellement marginalisées à la société de consommation. Pour Beuf, l'avancée des promoteurs immobiliers et commerciaux dans les territoires de périphérie reflète un renversement des modes de production des espaces de marge au sein de la ville : d'une urbanisation populaire et « par le bas » on passe en effet à une urbanisation « par le haut », impulsée par le secteur privé avec le consentement et même la complicité des autorités publiques. Loin de valider ou de récompenser les efforts des premiers habitants de ces espaces, cette seconde vague d'occupation se caractérise par une forme d'opportunisme, dans la mesure où elle s'appuie sur des infrastructures collectives acquises au prix de longues années d'attente et/ou de mobilisations sociales. Dans de nombreux cas, elle conduit également à déstabiliser les équilibres et les dynamiques locales, en provoquant l'agonie des commerces informels et de proximité et en faisant monter les prix du foncier. La financiarisation des territoires de périphérie et des bidonvilles apparaît donc sous un jour entièrement négatif ici : les logiques de spéculation foncière ne semblent vouées qu'à précariser davantage les populations à faibles revenus, que les processus de gentrification repoussent toujours plus loin des centres-villes.

Pourtant, comme le signalent de nombreux auteurs, aussi bien colombiens que brésiliens, l'implantation de centres commerciaux est souvent favorisée voire encouragée par les autorités locales comme un moyen d'accroître l'attractivité des villes. À Bogota mais aussi à Medellin[899], Cali[900], ou encore Fortaleza[901] la construction d'immenses *malls* aux portes des villes en vient même à tenir lieu de politique d'espace public. Dans des contextes où les pouvoirs publics eux-mêmes optent pour des modes de gestion tournés vers la priorisation des enjeux économiques et de compétitivité, les citadins ne sont plus envisagés comme des citoyens, mais bien comme des consommateurs en puissance. L'architecture des centres commerciaux que nous avons pu visiter durant nos séjours de terrain est d'ailleurs assez illustrative de ce changement de statut : car ces « temples de la consommation » sont conçus pour des usages assez divers. Si l'incitation à la consommation reste leur finalité première, ils sont décorés et aménagés de manière à permettre aux individus d'y déambuler comme dans un parc, d'y retrouver des amis, de s'asseoir sur des simulacres de « bancs publics », et même parfois de venir se relaxer au bruit des cours d'eau ou des cascades artificielles. Dans des villes

---

[899] Lire l'article : Andrea Lissett Pérez Fonseca, « Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín » *Estudios Políticos*, 53, 2018, p. 148-170

[900] Lire : H. Uribe Castro, « Los asentamientos ilegales en Colombia », *art. cit.* ou encore : Hernando Uribe Castro, Carmen Jimena Holguín, German Ayala Osorio, « De invasores a población urbanizada: encerramiento simbólico de los habitantes de Potrero Grande en Cali-Colombia », *Prospectiva. Revista de trabajo social e intervención social*, n° 21, abril 2016, p. 181-211. Voir aussi : Carlos Alberto Torres Tovar, *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*, *op. cit.*, p. 154

[901] Lire notamment : Renato Pequeno, Pedro Carvalho, « Notas preliminares sobre as ações do PAC - Urbanização de Favelas em Fortaleza », R. Denaldi, A. L. Cardoso, *Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018, p. 239

comme Cali où la superficie d'espace public par habitant n'atteint même pas les 3m² [902] (la norme nationale, fondée sur les standards de l'OMS est de 15m² par habitant) ces centres commerciaux deviennent très vite des substituts d'espaces publics et même parfois d'espaces verts. Marqueurs visuels d'un processus plus général de privatisation des espaces urbains, leur caractère massif interroge – surtout lorsqu'ils s'implantent dans des quartiers périphériques denses – quant à la possibilité d'avoir employé les terrains mobilisés à d'autres fins que des fins commerciales. Plutôt que de mettre en œuvre de véritables politiques publiques d'intérêt général, les gouvernements locaux font souvent le choix du profit économique, en cédant au secteur privé des parcelles importantes de terrain urbain. Ce type de positionnement illustre aussi le peu de cas qui est fait du bien-être des habitants de périphéries précaires dans le modèle des villes compétitives. Aux populations les moins rentables, aux quartiers les moins attractifs, l'État n'entend gère proposer que le *minimum syndical* en termes de services : un *mall* pour consommer et un système de transport effectif pour aller travailler… tout juste de quoi se prêter au jeu du système capitaliste ![903] La financiarisation des territoires de périphérie et des bidonvilles apparaît donc sous un jour entièrement négatif ici : les logiques de spéculation foncière ne semblent vouées qu'à précariser davantage les populations à faibles revenus, que les processus de gentrification repoussent toujours plus loin des centres-villes. Pourtant, le secteur privé occupe une place grandissante dans la fabrique des politiques urbaines, comme on va le voir en suivant.

Toujours en Colombie, mais cette fois à Cali, lors de notre séjour de terrain de 2018, nous avons eu l'occasion d'étudier d'autres formes de capture et de spéculation foncière à l'égard des terres périphériques. Notre observation participante au sein de l'administration municipale nous a en effet permis de croiser, lors d'une réunion, l'équipe technique d'une entité municipale assez singulière : le Comité de contrôle d'invasions[904], rebaptisé Comité de contrôle de bordures. Nous avons rencontré le coordinateur de ce groupe, Jefferson Martinez, qui a accepté de nous accorder un entretien de près de deux heures. Les informations qui suivent nous ont été apportées en grande partie lors de cet échange.

Créé en mars 2018, pour faire face à une occupation assez massive et fortement médiatisée dans un parc naturel de la région métropolitaine de Cali, le comité de contrôle de bordures a été placé dès le départ sous la responsabilité politique directe du maire et des dirigeants des entités municipales de Logement (SVSH), d'Environnement (DAGMA), de Planification, de Sécurité et Justice, de Biens et services et enfin de Risque, Urgences et

[902] D'après des données de 2014. Observation participante lors du terrain à Cali en 2018. Documents internes.
[903] On en revient à la critique déjà citée de : Felipe Hernández, « Landscapes of peace », *art. cit.*, p. 154-155
[904] D'après le décret municipal 0141 de 2018 qui créé ce comité, le nom exact (traduit par nos soins) de celui-ci est : « Comité de planification, coordination, exécution et suivi pour le contrôle des invasions et la protection des écosystèmes dans la zone urbaine et rurale de la municipalité de Santiago de Cali ».

désastres. En vertu de son décret d'origine, ce comité était non-délégable : les chefs des diverses entités membres devaient y siéger en personne. Le secrétaire technique (notre enquêté) présidait les séances en sa qualité de représentant et collaborateur du maire, Maurice Armitage, auquel il présentait un compte rendu oral après chaque réunion. Sur le plan des activités techniques, le comité s'appuyait sur une petite unité opérative, composée d'une poignée de fonctionnaires et d'employés municipaux, mis à disposition par les entités municipales participantes. L'équipe était essentiellement masculine ; elle disposait d'un hélicoptère et de quelques jeeps – celles-ci prêtées par le DAGMA – qui lui permettaient de réaliser des activités de patrouillage dans les zones frontalières de la ville, principalement les réserves naturelles et les terrains vagues. D'après l'enquêté, le rôle de cette unité était avant tout préventif : il s'agissait d'empêcher l'occupation – « l'invasion » – des espaces périphériques protégés et/ou publics. En droit colombien en effet, les habitants des installations – même les plus précaires – implantées sur des terrains publics ou privés doivent être expulsés dans les 48 heures après leur arrivée[905]. Passé ce délai ils ne peuvent plus être délogés directement par la police. Pour Jefferson et son équipe, l'enjeu était donc de détruire ces formes d'occupation le plus tôt possible, avant que le délai légal n'ait été dépassé. Pour cela, la vigilance devait être constante et quotidienne : à en croire l'enquêté, l'unité ne connaissait pas de jour de repos. En cas d'expulsion, l'équipe faisait toutefois appel aux démolisseurs du département d'Infrastructures, qui se chargeaient de détruire les habitations de fortune. Les occupants, de leur côté, ne bénéficiaient pas (ou que très rarement) de compensation : d'après l'enquêté, ils savaient que leur occupation était illégale et n'avaient d'autre choix que celui de quitter les lieux[906]. Les rapports des forces publiques avec ces individus n'en demeuraient pas moins très tendus[907], d'autant que les interactions avaient parfois lieu en présence de l'ESMAD, la police militarisée.

À première vue, l'unité attachée au comité de contrôle d'invasions déployait donc une action de terrain, plus musclée que réellement préventive vis-à-vis du phénomène des occupations de terrain et de l'urbanisation spontanée. En l'absence de mécanisme de compensation ou de prise en charge des individus et des familles expulsées, l'efficacité et la durabilité du dispositif nous ont même semblé assez questionnables : dans une ville saturée, où l'offre de logement abordable ne s'ajuste pas à la demande, les groupes les plus vulnérables n'auront de cesse d'occuper illégalement des terrains disponibles. Mais durant notre entretien, Jefferson Martinez semblait avoir conscience des limites de son travail. Le problème qui le préoccupait le plus était celui des invasions à finalité commerciale ou lucrative : selon lui, elles représentent la principale menace à laquelle sont exposés les écosystèmes du pourtour de Cali.

---

[905] Código de Policía, Ley 1801 de 2016, art. 81

[906] Ici nous paraphrasons l'enquêté. Entretien avec Jefferson Martinez

[907] Le dialogue, quand il a lieu, s'établit parfois armes au poing : avec des machettes ou des fusils de fabrication artisanale d'un côté, et sous la protection des forces spéciales militarisées (ESMAD) de l'autre. Entretien avec Jefferson Martinez. Entretiens informels avec d'autres membres de l'unité de Contrôle de bordures.

« Parce qu'il y a différentes façons d'envahir », nous expliquait-il alors. Prenant l'exemple de la zone de la chaîne de montagnes Farallones, il évoquait les pratiques de certains acteurs clandestins, qui provoquent des incendies dans les parcs forestiers protégés pour ensuite y implanter des cultures et faire du profit[908]. « La même chose se produit avec les invasions », enchaînait-il.

> « Les invasions ne débutent pas avec des gens pauvres, dépossédés, qui s'organisent et qui disent : « créons un syndicat, organisons-nous et luttons pour nos droits ! ». Ce qu'il y a derrière c'est toujours un criminel, une structure criminelle, qui vole une terre et qui la leur vend. Ces gens ils arrivent désespérés, ils achètent ou ils paient au mois, ils paient des loyers. Mais ce n'est pas du tout quelque chose qui viendrait de *mingas*[909], ou de processus communautaires, non ! Il y a toujours un trafiquant de terres derrière, ce qu'on appelle les mafias des « tierreros ».[910]

Pour l'enquêté, les individus qu'il doit déloger au quotidien ne sont donc souvent que des pions, placés (et surtout *déplacés*) stratégiquement par des acteurs mafieux. Une certaine forme d'empathie se dégageait d'ailleurs des propos du coordinateur de l'unité : il était conscient que les occupants des habitations qu'il venait détruire étaient des personnes « très vulnérables ». Dans de nombreux cas, ces personnes ont été payées et soudoyées pour réaliser l'occupation. Certaines ont même acheté les terrains irréguliers sans avoir conscience du risque de dépossession encouru : pour toute garantie, elles ne détiennent que des contrats falsifiés, de location ou d'acquisition de terrain. Aux yeux de Jefferson Martinez et de ses collègues, ces titres sont généralement la preuve que des acteurs plus puissants se cachent derrière l'invasion des terrains : les fameux trafiquants de terres. Ces acteurs se définissent par le fait qu'ils cherchent à tirer des profits fonciers et immobiliers de la terre, qu'il s'agisse de bénéfices immédiats (induits par la location ou la vente illégale à des particuliers, ce qu'on observait déjà chez les urbanisateurs pirates dans le premier chapitre) ou de plus long terme. Suivant cette seconde éventualité, l'invasion n'est que provisoire : elle permet d'obtenir une cession de propriété ou un changement au niveau de la nature du terrain et de sa vocation (de zone protégée à parcelle urbanisable, par exemple). Dans les deux cas, le déficit habitationnel est instrumentalisé puisque ce sont des individus issus de groupes vulnérables, mal-logés ou sans-

---

[908] C'est là une pratique récurrente dans les processus clandestins de déforestation, on la rencontre particulièrement au Brésil et dans les États amazoniques. En Colombie, et particulièrement à Cali, le problème a suscité de nombreux débats au niveau national : dans le contexte de ces discussions, des voix se sont levées pour remettre en cause l'interdiction de délogement après 48 heures d'installation. Voir notamment l'article : « Policía tendría 45 días para desalojar invasiones a reservas forestales », *El Nuevo Siglo*, Bogota, Septiembre 24, 2019, disponible au lien suivant : https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2019-policia-tendria-45-dias-para-desalojar-invasiones-reservas-forestales dernière consultation le 30/06/2021

[909] Le terme *minga* vient de la culture quechua, il désigne des formes d'associations ou de travail communautaire. C'est en quelque sorte l'équivalent andin du « *mutirão* » brésilien.

[910] Entretien avec Jefferson Martinez.

logis, qui sont envoyés sur le front des occupations. Le cadre juridique constitutionnel, mis en œuvre pour protéger les populations contre les expulsions arbitraires est lui-même instrumentalisé : la fameuse loi des 48 heures devient une alliée stratégique pour les « *tierreros* ». Conscients de cette réalité, les acteurs municipaux à l'origine du comité (Jefferson Martinez lui-même, mais aussi Gustavo de Roux, le plus proche conseiller du Maire) ont mis en place un « bloc d'intelligence », chargé d'enquêter sur ces réseaux.

> « Donc nous, on arrive sur place, on cherche à savoir comment les gens sont arrivés là et les gens eux-mêmes te racontent : « C'est que je l'ai acheté à ce monsieur... – Vous l'avez acheté à ce monsieur-là ? Et comment vous l'avez acheté ? » Alors ils te montrent des papiers précaires, des contreventes, des documents privés. Et toi tu suis le fil, non ? « Ah et celui-là qui c'est… ? » Généralement le type ne se montre pas. Ils profitent de gens très vulnérables… Jusqu'au moment où on arrive jusqu'à ce type, on l'attaque pénalement et on donne toutes les preuves au Parquet [et aux entités judiciaires pertinentes]. Pour qu'elles avancent. » [911]

Mais les procédures judiciaires sont longues et les chefs mafieux échappent souvent à la justice – les moyens très artisanaux déployés par le petit groupe municipal ne permettaient d'ailleurs que très rarement de remonter jusqu'aux véritables responsables. Or, pour Jefferson Martinez, il est d'autant plus important de démanteler ces réseaux que ceux-ci prennent généralement appui sur des fonctionnaires locaux, des individus situés à l'intérieur de la machine administrative et qui en connaissent parfaitement les rouages et les failles[912].

ii) Des comportements prédateurs au sein de l'appareil politico-administratif local

À bien des égards en effet, la corruption au sein de l'appareil d'État apparaît comme l'une des causes majeures des invasions de terrain à Cali. Celle-ci semble d'ailleurs se manifester sous diverses formes. On la retrouve tout d'abord à l'échelle administrative, dans les pratiques illégales de fonctionnaires qui falsifient des documents, détournent des processus bureaucratiques etc. C'est tout à fait ce que l'on observait dans le premier chapitre avec la vente, par une entité publique (la CVC) de lots non-urbanisables dans le secteur Jarillón de Cali[913]. Les acteurs à l'origine de ces détournements profitent de leur position d'*insiders* au sein de l'appareil bureaucratique pour satisfaire des intérêts privés, souvent pécuniers. Mais s'ils parviennent à agir de la sorte, c'est aussi que le système le leur permet et qu'il présente en lui-

---

911 Entretien avec Jefferson Martinez.

912 Entretien avec Jefferson Martinez : « ils connaissent la loi sur le bout des doigts, ils savent comment la contourner ».

913 Lire : H. Uribe Castro, C. J. Holguín, G. Ayala Osorio, « De invasores a población urbanizada », *art. cit.*

même des failles, des brèches dans lesquelles les pratiques déviantes peuvent venir se glisser. Cette hypothèse serait d'ailleurs utile pour interpréter l'absence, dans la trajectoire des politiques publiques à Cali, de proposition sociale ou urbanistique substantielle en matière de traitement de la question des quartiers précaires. Contrairement aux cas de villes telles que Rio ou Medellin, où des initiatives assez nombreuses (certes, plus ou moins bien conduites) ont émergé depuis les années 1980, les autorités *caleñas* n'ont pas développé de modèle de récupération, d'intégration ou de légalisation des quartiers auto-construits. Les gouvernements qui se sont succédé depuis cette période se sont muré dans une attitude conservatrice, tournée vers le maintien du *statu quo* et l'exclusion des zones informelles du spectre d'intervention de la politique municipale[914]. Même dans le cas où des avancées normatives ont été obtenues, à l'image notamment de la « Politique d'amélioration des installations de développement humain incomplet » (adoptée en 1997) celles-ci ne se sont pas accompagnées de mesures concrètes, victimes tantôt de l'immobilisme des décideurs tantôt de la paralysie des institutions politiques locales. À diverses reprises lors des entretiens, des enquêtés colombiens ou internationaux ont aussi souligné le problème du manque de transparence au sein de l'appareil politique et bureaucratique de Cali, au moins jusqu'au début des années 2010[915]. Les déficiences que nous venons d'énumérer, qu'elles concernent la volonté politique, l'efficacité des institutions locales, ou la clarté des procédures sont bien sûr autant de failles qui permettent aux pratiques corrompues de pérenniser au cœur de l'appareil administratif local. Mais ces problèmes structurels sont aussi les symptômes d'une forme de corruption plus diffuse et généralisée.

Comme le montrent divers travaux sur le conflit armé en Colombie[916], certains segments au sein des élites politiques du pays ont délibérément maintenu l'État dans une situation de fragilité, afin de pouvoir eux-mêmes en tirer plus facilement profit. Ces groupes se sont traditionnellement opposés aux réformes et à la signature de la paix en Colombie car la situation de chaotique et de conflit social leur permettait de se livrer à toutes sortes de détournements, dans la plus grande impunité. Un tel argument pourrait sans difficulté être transposé au niveau local, où les intérêts des élites – et en particulier les intérêts fonciers – s'expriment de manière plus claire encore et plus lisible – ne serait-ce qu'en regardant le cadastre des villes. Suivant cette proposition analytique de transposition : les élites dirigeantes de Cali auraient délibérément entretenu un système défaillant et conservé une législation urbanistique suffisamment poreuse pour être contournée ou même détournée. L'hypothèse n'est pas absurde, elle semble même plutôt convaincante : plusieurs analystes de la politique urbaine (récente) de

---

914 Uribe Castro parle même de « confinement » et d'« enfermement symbolique », pour décrire les stratégies de différentiation socio spatiale mises en œuvre par les élites, au détriment des couches populaires. *Ibid.*
915 Entretiens divers, anonymisés.
916 Voir notamment deux brillants ouvrages sur la capture et la reconfiguration cooptée de l'État colombien et sur la complicité des élites : Luis Jorge Garay Salamanca (dir.), *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*, Bogota, Grupo Método, 2008 ; M. Uribe, *La Nación Vetada*, *op. cit.*

Cali ont d'ailleurs mis en évidence des phénomènes de corruption et de capture de la politique municipale par les intérêts économiques de particuliers et de sociétés privées[917]. L'enquêté Jefferson Martinez lui-même nous orientait dans cette direction en évoquant, parallèlement aux installations clandestines auxquelles lui était confronté dans son travail, des invasions d'un autre style, d'une autre magnitude aussi. « C'est que les riches eux-aussi sont en train d'envahir » nous confiait-t-il en désignant, d'un geste, des immeubles récents, construits à flanc de *ladera* – nous nous trouvions sur la Plazoleta Jairo Varela au Nord-Ouest de Cali[918]. Selon lui, certains acteurs économiques puissants (banques internationales, sociétés multinationales, gros groupes nationaux du BTP) étaient parvenus à contourner les cadres normatifs locaux et à obtenir, par d'adroites « combines », des licences de construction sur des zones considérées pourtant dans le POT comme protégées, ou non-urbanisables. Évidemment, les invasions auxquelles il se référait alors n'en étaient pas vraiment, du moins s'agissait-il d'invasions *légales*. Mais la légalisation de ces formes d'occupation de terres encore vierges démontre précisément l'existence de formes de corruption au cœur des hautes instances de la prise de décision. Car en droit colombien, pour modifier le POT, il faut passer par le *Concejo* : autrement dit, le Conseil municipal[919]. Pour l'enquêté, la facilité avec laquelle certains promoteurs privés parviennent à obtenir des licences de construction et parfois même des décrets de modification de l'usage du sol est révélatrice de pressions et d'activités de lobbying qui s'exercent en sous-main. Vis-à-vis du maintien des écosystèmes et de la rationalité de la planification urbaine en bordure de la ville, les « invasions formelles » réalisées par le secteur privé représentent un phénomène tout aussi nuisible que celles combattues par l'unité de contrôle de bordures, peut-être plus massif encore.

La mise en regard de ces deux types d'urbanisation périphérique et surtout des réactions qu'elles génèrent au sein de l'appareil d'État nous paraît en tout cas riche en enseignements. Non content de mettre en évidence différentes formes et différents niveaux de corruption, cette comparaison révèle l'existence très claire d'un biais élitiste au sein de la politique locale, qui s'exprime dans l'application différentielle de la norme urbanistique. En effet, alors que les populations vulnérables continuent de se voir refuser l'accès aux terres urbaines centrales et désormais, même aux terrains périphériques, d'autres acteurs, plus influents et mieux dotés en termes de ressources, bénéficient d'un régime d'exceptionnalité[920] grâce auquel ils parviennent

---

[917] Cf : H. Uribe Castro, « Los asentamientos ilegales en Colombia », *art. cit.* ; C. A. Torres Tovar, *Ciudad informal colombiana, op. cit.*, p. 154

[918] Voir en Annexe 1 – e. Figure 15

[919] Il est aussi possible, dans certains cas, de contourner l'entité municipale en ayant recours à des instruments juridiques nationaux. Des figures comme celles des « zones de soustraction » permettent par exemple de retirer des parcelles situées sur des réserves naturelles protégées, et ne nécessitent en principe qu'un accord du Ministère de l'Environnement. C'est le cas aussi des macroprojets de première génération, comme nous allons le voir en suivant. Ces deux instruments (créés par de simples lois) entrent toutefois en contradiction avec la normativité constitutionnelle sur la décentralisation des pouvoirs.

[920] G. Agamben, *Homo sacer II, op. cit.*

à s'approprier des emplacements stratégiques, en contournant, parfois modifiant, le POT. À Cali, une des villes colombiennes les plus exposées à la spéculation[921], la pression foncière semble donc venir renforcer les clivages sociaux et spatiaux au sein de la politique urbaine. Dans le contexte d'une gestion locale historiquement marquée par la corruption et acquise aux intérêts économiques particuliers des élites, la montée des prix du sol exacerbe les inégalités de traitement et la capture de la politique urbaine par les promoteurs fonciers et immobiliers. Si la pression des marchés ne s'exerce encore qu'assez faiblement sur les principaux quartiers populaires, du fait de leur ancrage historique mais surtout de leur localisation peu attractive (pensons à la pente abrupte de la *ladera*, ou bien à la plaine marécageuse et très inondable d'Aguablanca), elle gagne du terrain aux extrémités Nord et Sud de la ville. Durant notre séjour, nous avons assisté à une audience publique de la Commission de Droits Humains du Sénat de la République qui nous a permis de prendre la mesure de la force du phénomène. Lors de cette séance, comparaissaient les directeurs de divers projets publics d'ampleur (souvent conduits en partenariat avec des sociétés privées) réalisés aux portes de Cali, sur les « *corregimientos* », des territoires ruraux associés à la ville mais gérés principalement par la CVC, entité autonome par rapport aux institutions municipales. En face de ces individus, venaient plaider les représentants des communautés urbaines ou rurales de l'aire métropolitaine, menacées et parfois déjà déplacées par les œuvres de construction[922].

L'exemple de Cali présente donc un cas emblématique de ville où la pression sur la terre s'exprime si fortement qu'elle conduit à la mise en œuvre de politiques prédatrices et d'interventions dans les zones d'urbanisation auto-produite qui dépassent souvent les frontières de la légalité. Mais ces dérives ne sont pas spécifiques au contexte *caleño*, ni d'ailleurs au contexte colombien, puisqu'on les retrouve également dans nos cas d'étude brésiliens, en particulier à Fortaleza. Comme le souligne Renato Pequeno lors de notre entretien la montée des prix du foncier dans cette ville côtière s'est matérialisée par de profondes transformations, particulièrement visibles sur la partie littorale[923]. Depuis les années 1980, les gouvernements qui se sont succédé ont articulé la politique vis-à-vis des quartiers populaires auto-construits à l'enjeu de récupération des espaces stratégiques situés à proximité des plages. Au voisinage des principaux sites touristiques, ils ont généralement opté pour des modalités de relogement distant des habitants[924], de manière à encourager un repli des populations vulnérables vers la

[921] D'après : Carnet de terrain à Cali en 2018, réunion de la SVSH du 1er novembre, 9h20.
[922] D'après nos données de terrain. Voir Annexe 1 – f. Figure 14. Voir aussi, au sujet de l'audience, l'article « Más de 70 denuncias públicas recibió Comisión de Derechos Humanos del Senado en audiencia pública », publié le 06/09/2018 et disponible au lien suivant : http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/mas_de_70_denuncias_publicas_recibio_comision_de_derechos_humanos_del_senado_en_audiencia_publica dernière consultation le 06/10/21
[923] Entretien avec Renato Pequeno,
[924] Avec parfois des œuvres d'urbanisation en bordure extérieure des favelas, pour rendre plus esthétique leur partie visible depuis la Beira mar : R. Pequeno, P. Carvalho, « Notas preliminares sobre as ações do PAC », art. cit., p. 241-242

périphérie, moins valorisée. À l'inverse, en 2015, le gouvernement municipal de Roberto Claudio a cédé aux pressions du secteur du BTP pour accorder, par voie d'une loi de modification du Plan Directeur, la possibilité de construire des immeubles plus hauts qu'auparavant dans certaines zones très prisées[925]. Sur l'avenue Beira Mar par exemple, les immeubles ne devaient pas dépasser les 92 mètres de hauteur : la promulgation de la LOUOS[926] de 2015, une loi sur l'usage et l'occupation du sol a rendu possible la construction d'édifices de 150 mètres. Cette transformation juridique a évidemment réjoui les promoteurs immobiliers et les entreprises de la construction civile, qui ont immédiatement commencé à projeter d'immenses tours commerciales et résidentielles. Mais elle a aussi fait l'objet de fortes critiques, dans les milieux de l'architecture, en raison notamment du risque de densification excessive de la zone**.** Pour Renato Pequeno, elle témoigne de l'influence très forte des acteurs économiques privés sur la gestion urbanistique locale. Lors de notre entretien, il nous explique que cette altération du Plan directeur a été préparée et promue par une entité municipale particulièrement acquise à la cause du secteur privé : la SEUMA. Et en effet, le discours porté par sa directrice, Agueda Muniz, reflète une vision complètement commerciale de la gestion urbaine :

> « Donc le citoyen, c'est le client. Il se sent attiré vers la ville, où se trouvent ses intérêts : d'acheter, de travailler. Nous devons créer une ville à partir de sa volonté de s'installer, de travailler, d'entreprendre… de se loger. Si je ne faisais pas cela, ou si je décidais d'orienter mon design urbain dans une autre direction… Il irait de toute façon là où il voudrait aller. Alors l'État brésilien, la ville brésilienne, elle ne peut pas travailler contre la volonté du citoyen. [Travailler en adéquation avec la volonté du citoyen] : c'est ça que, dans notre ville, j'ai tenté de faire jusqu'à aujourd'hui. »[927]

Interrogée, à l'occasion d'un entretien, sur sa vision quant à la mission de la SEUMA, cette actrice a défendu, pendant toute la durée de notre échange, un modèle de ville et d'administration urbanistique dans lequel « l'activité économique est prépondérante ». Pour elle, la valorisation foncière ne doit pas être contrôlée mais mise à profit : l'objectif étant avant tout de rendre la ville attractive pour ce « citadin-client » qui dans ses propos, a plutôt l'allure d'un riche entrepreneur. Cette singulière conception rejoint tout à fait l'idée que nous défendions un peu plus tôt, dans la partie sur les centres commerciaux, sur le travestissement du citoyen (ou citadin) en « consommateur **».** La suite de cette section nous permettra d'explorer les conséquences assez dévastatrices de cette vision sur le respect des droits fondamentaux des habitants, en particulier ceux des quartiers populaires auto-construits. Les

---

[925] Entretien avec Renato Pequeno

[926] LOUOS : sigle pour « Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo », autrement dit, Loi de gestion de l'usage et de l'occupation du sol.

[927] Entretien avec Agueda Muniz

décisions et les préférences urbanistiques des autorités locales de Fortaleza viennent en tout cas conforter les hypothèses qui avaient surgi avec l'exemple de Cali, démontrant une participation active des pouvoirs publics aux logiques de financiarisation de la terre urbaine et de spéculation, contraire à la mise en œuvre de politiques inclusives vis-à-vis des quartiers marginalisés et des populations urbaines vulnérables. Face aux initiatives des promoteurs privés et immobiliers, l'attitude des élites politiques va donc bien au-delà du simple consentement ou « laissez-faire », révélant plutôt des formes de complicité et même de connivence vis-à-vis des intérêts financiers et fonciers du secteur de la construction civile. Ce dernier semble d'ailleurs occuper une place de plus en plus cruciale dans la fabrique de la ville. Non content d'influencer les processus de décision par des activités de lobbying, les gros groupes privés du BTP gagnent du terrain au niveau de la phase d'exécution des politiques publiques, encouragés dans ce sens par la diffusion du concept de « partenariat public-privé » (PPP).

iii) De la multiplication des PPP et de la flexibilisation des normes nationales

Entré dans le lexique du champ international du développement dans les années 1990, la pratique du PPP se propage surtout à partir des années 2000, dans le sillage de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002). Dans le domaine urbain, elle semble très prisée par les organisations internationales, agences onusiennes et IFI confondues. On l'a d'ailleurs déjà rencontrée à plusieurs reprises dans ce travail, notamment dans les développements consacrés à Cities Alliance. En Colombie et au Brésil, les alliances entre entités publiques et secteur privé sont particulièrement fréquentes dans le domaine des infrastructures urbaines et du logement social. Au cours des années 2000, les deux pays s'équipent de législations spécifiques et de nouveaux outils qui facilitent le recours à ces partenariats, et tentent aussi de les encadrer juridiquement. Malgré ces précautions, certains de ces instruments vont faire l'objet d'utilisations abusives ou détournées, générant des externalités négatives pour les habitants de quartiers populaires auto-construits. Car en Colombie comme au Brésil, la carotte brandie par le secteur public pour attirer les investissements privés va souvent prendre la forme de rétributions foncières : de quoi alimenter les cercles vicieux de la gentrification et de la valorisation excessive des terres urbaines.

Au Brésil, on a déjà évoqué à plusieurs reprises le rôle important accordé au secteur privé dans la conduite et l'exécution de la politique urbaine nationale à partir des années 2000. On a aussi mentionné le Statut de la ville et présenté certains des droits et des outils techniques qu'il met à disposition à la fois des autorités urbaines et des communautés. Ce dont on n'a pas encore parlé, c'est de la figure juridique des Opérations Urbaines Consortiales (OUC), qui émerge au sein de cet ensemble normatif sur les villes. Il s'agit d'un instrument urbanistique

tourné vers la requalification urbaine ou la fourniture d'infrastructures dans des zones déterminées ; il est voué à satisfaire un des trois objectifs suivants : des améliorations sociales, une valorisation environnementale, des transformations urbanistiques structurelles. En principe, les OUC sont régies par des procédures assez strictes : elles doivent être inscrites dans le Plan Directeur et faire l'objet d'une planification minutieuse, en adéquation avec un certain nombre de paramètres. Cependant, elles offrent en elles-mêmes un moyen de contourner la loi d'usage et d'occupation du sol et constituent en cela des instruments de flexibilisation normative. Par le biais de ces opérations, les usages prévus ou en cours des terrains d'une parcelle déterminée peuvent être modifiés et redéfinis : une zone résidentielle peut ainsi se convertir en zone de développement économique, une zone industrielle en zone mixte environnementale, etc. Surtout, les OUC mettent en jeu une participation d'acteurs autres que les pouvoirs publics (qui doivent malgré tout assurer le contrôle et la direction des projets), en particulier issus du secteur privé. En effet, l'intérêt de ces opérations repose en grande partie sur leur capacité à attirer des investisseurs privés, capables de prendre en charge les coûts générés par des œuvres d'intérêt général – ou du moins considérées comme telles – moyennant une compensation. Celle-ci, désignée comme « contrepartie », est obtenue par la captation des bénéfices dus à la valorisation du sol sur la zone requalifiée. Elle peut ainsi se présenter sous forme financière mais aussi comme un avantage en nature : c'est-à-dire que la société qui a investi dans le projet peut se voir autorisée à construire et à exploiter, dans le périmètre de la zone d'intervention, des équipements ou des logements à usage privé (commercial).

En cela, les OUC se conçoivent comme un instrument d'hybridation et de (ré)conciliation entre des enjeux sociaux redistributifs, caractéristiques de la réforme urbaine brésilienne, et la réalité d'un marché de la construction dominé par des acteurs *intéressés*, désireux de faire du profit. Alternative pragmatique au sempiternel problème du financement des œuvres à visée sociale ou environnementale, elles ont aussi été inscrites dans le Statut de la ville dans le but de réguler des pratiques de coopération déjà en vigueur dans certaines régions du Brésil. Pourtant, dès les premières années de la mise en œuvre de la loi de réforme urbaine, plusieurs auteurs vont prendre conscience du caractère très malléable de cet outil, que certains acteurs privés (et même publics) semblent vouloir employer de manière déviante, ou du moins déviée. Dans un article de 2002, Maricato et Ferreira dénoncent notamment le fait que les OUC menées à São Paulo n'ont pas amené de changement significatif en termes sociaux ou environnementaux mais ont seulement agi comme des opérations immobilières classiques, c'est-à-dire génératrices de profit[928]. Dans notre ville d'étude, Fortaleza, cette critique trouve une prise encore plus évidente dans les pratiques municipales des années 2000 et 2010, tout

[928] Ermina Maricato, João Ferreira, « Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? », Leticia Osorio (dir.), *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2002.

particulièrement après la promulgation du Plan Directeur de 2009. D'après Holanda, Rosa et Pequeno, pas moins de sept opérations auraient été approuvées depuis l'entrée en vigueur de cet instrument, dont trois effectivement mises en œuvre à la date de parution de l'étude[929]. Parmi ces dernières, on trouve notamment l'OUC de la Lagoa de Papicu, lancée en 2011. Cette opération émerge dans le sillage d'un projet antérieur, financé par le PAC-UAP et qui avait abouti au relogement partiel d'une communauté exposée à un risque environnemental et à des aménagements urbanistiques *in situ*. L'opération Lagoa de Papicu qui voit le jour en 2011 intervient dans une zone attenante à celle qui avait fait l'objet des développements du PAC, partiellement occupée par la même communauté. Le projet a vocation à transformer une zone industrielle (une usine de production de bière) en zone commerciale et résidentielle, avec la création d'un immense centre commercial, le Rio Mar. Il prévoit aussi la construction de plusieurs tours contenant des logements. En contrepartie de l'appropriation de cette zone et surtout de la flexibilisation de l'usage du sol (d'industriel à commercial-mixte), les entreprises bénéficiaires du projet s'engagent à remplir des fonctions de manutention vis-à-vis de la Lagoa et des œuvres réalisées auparavant dans le cadre du PAC-UAP. Elles doivent également mettre en œuvre des programmes de formation professionnelle pour intégrer les habitants du voisinage à l'économie du quartier, et enfin, fournir à ceux qui ont été délogés par le projet des appartements situés à proximité de leur ancienne maison[930]. Dans les faits pourtant, les travaux sont exécutés en un temps record (deux ans), au détriment du respect de certaines conditions et procédures, notamment en matière de délogement. D'après les observations de terrain des chercheurs du laboratoire Lehab, les membres de la communauté de la Lagoa ont subi des pressions morales importantes de la part des promoteurs, et certains ont été contraints d'accepter les termes du contrat de relogement contre leur gré, parfois sous la menace[931].

Dans leur article de 2017, Holanda, Rosa et Pequeno ont d'ailleurs démontré qu'aucune des OUC approuvées à Fortaleza n'avait su se conformer à la totalité des conditions légales imposées par le Statut de la ville à l'égard du recours à ce mécanisme[932]. Pour ne citer que deux des exemples d'entorses au règlement des OUC qu'ils dévoilent dans leur étude : aucune opération n'aurait réalisé d'étude préalable d'impact sur le voisinage et seulement deux sur sept se seraient conformées à la condition de délimitation claire (et définitive) de la zone d'intervention. Ces écarts à la norme renvoient une fois de plus à la malléabilité d'un outil que

[929] Breno Holanda, Sara V. Rosa, Renato Pequeno, « Las asociaciones público-privadas y el desarrollo urbano. Análisis de ilegalidades en la creación de operaciones urbanas consorciadas en Fortaleza, Ceará-Brasil », *Entretextos* nº 26, nov. 2017, p. 29-46

[930] R. Pequeno, P. Carvalho, « Notas preliminares sobre as ações do PAC », *art. cit.*, p. 239. Voir aussi, l'article produit par l'observatoire des expulsions du groupe de recherche Lehab en décembre 2017 : « A comunidade do Pau Fininho sofre com o problema da habitação e da especulação imobiliária na cidade », disponible en ligne : http://www.lehab.ufc.br/wordpress/comunidade-pau-fininho-reflete-o-problema-da-habitacao-e-da-especulacao-imobiliaria-na-cidade/ dernière consultation le 30/06/2021

[931] *Ibid.*

[932] B. Holanda, S. Rosa, R. Pequeno, « Las asociaciones público-privadas y el desarrollo urbano », *art. cit.*

les autorités *fortalezenses* et leurs partenaires privés choisissent d'interpréter de manière à favoriser les intérêts économiques, au détriment de la finalité sociale ou environnementale prévue par le Statut de la ville. L'usage instrumental et même dévoyé qui est fait des OUC ne semble d'ailleurs pas faire figure d'exception dans le paysage politique de Fortaleza, où les pratiques déviantes sont la norme vis-à-vis des populations de bidonvilles et de quartiers précaires[933]. En comparant le recours des autorités aux OUC avec l'emploi d'autres instruments urbanistiques proches, inclus dans le Statut de la ville, en l'occurrence la figure des ZEIS, Holanda, Rosa et Pequeno remarquent qu'en l'espace de 16 ans, les premières ont fait florès alors que la seconde a été laissée à l'abandon[934]. Même après que le Plan Directeur de 2009 a dressé une liste des ZEIS de la ville, aucune (à ce jour) n'a été véritablement régulée et traitée par les pouvoirs publics : certaines ont même été menacées d'éradication par des projets à forte valeur économique ajoutée – on y reviendra dans la suite de cette section.

La mise en regard du recours par les autorités locales à ces deux outils urbanistiques permet en tout cas de mettre en évidence un biais économique dans la conduite de la politique urbaine à Fortaleza. À rebours du principe clé de fonction sociale de la propriété, promu par la Constitution brésilienne, le gouvernement local semble plutôt favorable à un modèle de gestion urbaine « compétitive », dans lequel les investisseurs privés sont rois et la spéculation foncière fait loi. Même par rapport aux usages conventionnels des partenariats publics-privés, le cas de l'OUC Lagoa de Papicu reflète une situation d'inversion, une situation dans laquelle les rôles des partenaires semblent avoir été interchangés. En général, l'alliance entre secteur privé et secteur public permet en effet au second de faire l'économie de tout ou partie des *dépenses* qui auraient été nécessaires à la mise en œuvre d'un projet, grâce à l'apport financier réalisé sous forme *d'investissements* par les entreprises privées impliquées (qui en tirent elles-mêmes des bénéfices). Or, dans notre cas d'étude, on constate que c'est plutôt le secteur privé qui s'appuie sur les investissements publics réalisés en amont et profite de la valorisation préalable de la zone d'intervention permise par les aménagements du PAC-UAP[935]. En choisissant d'implanter une zone commerciale privée au voisinage d'un quartier récemment amélioré, les sociétés privées parviennent finalement à capter une partie des bénéfices fonciers d'un programme public à visée sociale, financé par l'État.

De manière générale, la transformation de la terre urbaine (et même de la terre urbaine *périphérique*) en un bien monnayable conduit à toutes sortes de dérives, surtout quand les autorités publiques décident de s'allier avec des acteurs « intéressés », issus notamment du secteur de la construction. Face aux géants du BTP ou à des multinationales omnipotentes, le sort des populations vulnérables, les moins « rentables » dans l'économie générale de la ville,

---

[933] Entretiens Renato Pequeno, Adriana Gerônimo, Dona Fatima.
[934] *Ibid.* p. 33
[935] *Ibid.*

ne pèse effectivement pas très lourd. Les politiques de bidonvilles, si tant est que l'on puisse les nommer ainsi, deviennent alors le prétexte à la récupération, mètre carré par mètre carré, de ces parcelles de terrain si précieuses aux yeux du marché. Et parce que décidément, on manque cruellement de place dans les centres-villes, on empile les habitants des favelas dans des logements verticalisés, des logements plus « dignes » si l'on en croit l'idéologie dominante[936].

En Colombie, c'est d'ailleurs au niveau de la politique de logement social du gouvernement national que vont s'exprimer le plus les intérêts fonciers et immobiliers, déjà tout au long des années 2000, mais plus encore à partir de 2007. Cette année-là, le gouvernement du Président Alvaro Uribe entérine un décret par lequel il crée la figure des « macroprojets d'intérêt social national » (MISN), un instrument juridique censé contribuer à la réduction du déficit habitationnel, en créant des incitations à production massive de logement social. Jusqu'alors, les grands projets de production de logements sociaux dans les villes relevaient de la normativité introduite par la fameuse loi de développement territorial de 1997. Pour des aménagements dépassant les 10 hectares, la figure du « plan partiel » devait notamment être employée, qui offrait aux municipalités les moyens de se prémunir contre les dérives d'une urbanisation parfois déraisonnée, pratiquée par certains promoteurs privés[937]. La mise en œuvre de plans partiels impliquait en effet une intégration des projets à la planification plus générale de la ville[938] et permettait d'envisager la production habitationnelle dans la perspective de son environnement. Il ne s'agissait plus de penser en termes de logement seul, mais bien d'*habitat* social. L'instrument du plan partiel assurait surtout aux autorités municipales la garantie de pouvoir contrôler la production de logements dans le périmètre urbain et d'en récupérer une partie des bénéfices[939]. Évidemment, ces caractéristiques l'avaient rendu assez impopulaire auprès des acteurs du secteur construction, qui voyaient leur marge de manœuvre et surtout leur marge financière fortement réduites par rapport au passé. Le cadre juridique créé par la loi de 1997 impliquait en outre le déploiement de procédures administratives assez complexes et parfois longues[940], notamment au regard de la nécessité d'articuler les projets avec l'ensemble des normes et des instruments de la planification urbaine en vigueur.

---

[936] Dans la collecte de données sur la Colombie, aussi bien sur le terrain qu'à distance, dans la consultation des sources primaires, nous avons rencontré cet adjectif à de nombreuses reprises. Le « logement digne » correspond en fait à une adaptation colombienne du « *adequate housing* » que l'on rencontre dans le lexique onusien.

[937] A. Beuf, « Enjeux et conflits autour de la terre urbaine », *art. cit.*, p. 61

[938] Et notamment au POT, un autre instrument créé par la loi de 1997

[939] Au travers notamment du reversement d'un pourcentage plus ou moins important de la plus-value (généralement situé aux alentours des 40-50%). Pour rappel, la plus-value désigne les bénéfices liés à la réalisation d'un projet urbanistique qui fait augmenter la valeur de la terre sur sa zone d'intervention : par exemple via le changement de catégorie d'usage du sol (de rural à urbain), ou via la construction en hauteur (qui augmente, pour une même surface, la capacité d'usage).

[940] Cette critique, portée plutôt par les acteurs privés, est rapportée par A. Beuf, « Enjeux et conflits autour de la terre urbaine », *art. cit.*, p. 64

Justement, en 2007, la lenteur présumée de ces processus va servir de prétexte à la formulation d'une nouvelle norme vouée à contourner la loi de développement territorial : le décret 4260. Pour justifier cette manœuvre, le gouvernement Uribe ne va pas hésiter à brandir les chiffres du déficit habitationnel colombien et à les instrumentaliser au service d'un discours sur l'urgence d'agir[941]. En réalité, l'apparition des MISN dans le paysage des politiques urbaines colombiennes vise surtout à favoriser la mise en place d'une législation plus souple, extrêmement favorable au secteur privé. Avant même son approbation, le décret de 2007 faisait déjà l'objet d'un intense travail de promotion, poussé par un puissant lobby de la construction : le groupe Camacol[942]. À bien des égards, cette loi apparaît comme l'indicateur d'une forme de détournement de la politique urbaine au service des intérêts financiers des gros groupes du BTP. Pour ces acteurs, elle présente en effet de sérieux avantages. Pour commencer, elle offre aux promoteurs privés des leviers de valorisation des terres très rentables : à l'image des OUC brésiliennes, les MISN facilitent la conversion des usages du sol. Au nom de l'intérêt général, il devient donc possible pour des entrepreneurs privés de récupérer des terres rurales, en bordure des villes, et de les convertir en lots urbanisables, voués à la construction de logements sociaux. Un tel système tend évidemment à favoriser le retour des grands complexes résidentiels en périphérie lointaine, car le logement social n'est vraiment rentable pour les entreprises que s'il est massif[943] et s'il est produit sur des terres à bas prix. Et effectivement, dès son entrée en vigueur, on voit fleurir, aux portes des grandes villes colombiennes, d'immenses *conjuntos* d'immeubles à plusieurs étages, vers lesquels vont converger des populations de très bas revenus[944], souvent des familles déplacées par des projets d'aménagement urbain ou de gestion de risque naturel. Le plus gros projet se situe à Soacha, en périphérie de Bogota et propose quelques 42 000 solutions de logement. À Medellin, la *Ciudadela Nuevo Occidente* est de plus petite envergure (10 000 logements) mais n'en mérite pas moins son nom de « petite ville » : située dans la zone d'expansion, à l'Ouest de la Comuna 13, elle apparaît très clairement, sur les images satellites, comme une excroissance de la ville principale.

Par rapport aux projets immobiliers régulés par la loi de 1997, le recours aux MISN permet également aux entreprises d'accroitre leurs revenus. Contrairement aux plans partiels, qui prévoient la captation d'une partie de la plus-value par les autorités municipales, ils laissent l'intégralité des bénéfices fonciers aux propriétaires des terrains, organisés en sociétés foncières. En vertu du nouveau décret, ce sont d'ailleurs les propriétaires eux-mêmes qui

[941] *Ibid.*
[942] *Ibid.*
[943] L'étude ethnographique et les entretiens réalisés par Alice Beuf le montrent bien. *Ibid.*
[944] Voir l'article déjà cité : A. Beuf, « La nueva urbanidad periférica de Bogotá », *art. cit.* Pour le cas de Medellin, lire l'article : Elvia Marina Meña, « Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria en el marco de la cultura. Reasentamiento de comunidades negras de Vallejuelos a Mirador de Calasanz en Medellín, Colombia », *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, Vol. 4, n° 8, julio, 2011

prennent en charge les initiatives de production de logements. Ils les portent alors auprès du ministère, qui les approuve (ou non) : tout cela sans que l'entité municipale de la ville concernée par les aménagements n'ait eu son mot à dire. Ce dernier point constitue sans doute l'aspect le plus problématique des MISN tels qu'ils voient le jour en 2007, car il vient remettre en question les acquis les plus fondamentaux du processus de décentralisation en Colombie. À ce titre, et à peine quelques années après son entrée en vigueur, le décret 4260 a même fait l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité de la part de la Cour Constitutionnelle. En 2011, il doit donc être amendé et remanié par le gouvernement de Juan Manuel Santos, successeur d'Uribe, qui le rend cette fois conforme au cadre juridique national en matière de planification urbaine[945]. Ces ajustements permettront aux acteurs municipaux de reprendre le contrôle sur la production urbanistique périphérique dans leur ville. Ils n'empêcheront pourtant pas les dix projets déjà en cours au moment de la déclaration d'inconstitutionnalité d'être menés à terme (notamment la fameuse Ciudadela Nuevo Occidente de Medellin). Ils ne mettront pas non plus fin aux pratiques instrumentales vis-à-vis de la production de logement social en Colombie : on aura l'occasion d'en reparler dans la section suivante.

Les exemples que nous venons de présenter donnent en tout cas un premier aperçu des détournements à l'œuvre, en Colombie et au Brésil, dans l'usage (et la création) de certains instruments de régulation urbanistique en lien avec les questions de logement social. Dans les deux pays pourtant, les années 1990 et 2000 sont marquées par une augmentation de la production normative en matière de gestion urbanistique, avec la mise en œuvre d'importantes lois de réforme urbaine et sociale. Mais dans le même temps, la pression des marchés globaux et l'influence de modèles de gestion urbaine « compétitive » poussent les gouvernements centraux à accorder une place de plus en plus centrale au secteur privé dans certains domaines, en particulier celui des politiques urbaines à visée sociale. La promotion par les organisations internationales et les IFI du modèle des partenariats public-privé intervient évidemment comme une incitation supplémentaire à la privatisation de certains pans de l'action publique. Or, dans un contexte où les logiques de spéculation foncière se font de plus en plus présentes et de plus en plus pressantes, l'irruption d'acteurs privés « *intéressés* » au cœur de la fabrique des politiques sociales pose question. Par le biais de ces acteurs, l'enjeu de résolution de problèmes publics tels que celui de la pauvreté ou encore du mal-logement, se double en effet d'un objectif de rentabilisation économique[946] qui non seulement compromet l'efficacité des mesures déployées, mais qui menace aussi les groupes vulnérables, installés dans des quartiers populaires auto-construits. Comme on l'a observé à plusieurs reprises dans cette section, l'attitude très permissive voire complice des autorités nationales et locales vis-à-vis des intérêts

[945] Voir la « Loi de sols urbanisables » n° 1469 de juin 2011

[946] Pour approfondir, voir aussi : Armelle Choplin, *Matière grise de l'urbain : la vie du ciment en Afrique*, Genève, Métis Presses, 2020, p. 91 et 131.

de leurs partenaires privés conduit souvent à des pratiques d'urbanisation *légales* mais déraisonnées, qui impactent, directement ou indirectement, les citadins les plus précaires. Mais ces derniers ne restent pas passifs face aux exactions commises à leur encontre et ils se mobilisent, soutenus par la force du droit et celle de mouvements sociaux dynamiques.

c) La structuration des conflits autour de l'accès à la terre

En Colombie et au Brésil, le temps des dictatures, où les bulldozers régnaient en maîtres sur la politique urbaine, est bel et bien révolu. L'avènement de Constitutions progressistes et soucieuses de l'environnement a entériné le passage à une ère nouvelle, dans laquelle le logement est un droit et la terre revêt des fonctions sociales. Rassérénés par ces avancées juridiques et par un retour à des régimes démocratiques, les mouvements sociaux se sont consolidés dans les deux pays, surtout au Brésil, où l'élection du Président Lula leur a permis de s'épanouir[947] dans un contexte politique et social plus favorable que jamais[948]. Dans le domaine urbain, la politique du gouvernement brésilien s'est d'ailleurs caractérisée par sa dimension participative et par l'expression d'un positionnement plutôt avant-gardiste, avec notamment la reconnaissance du droit à la ville. Le processus très ouvert de préparation de la politique nationale de logement à la fin des années 2000 a par ailleurs permis de créer des lieux de rencontre, au sein desquels les liens entre les mouvements sociaux des diverses villes et régions du territoire ont pu se renforcer. De même qu'au début des années 1990, la forte représentation des acteurs du monde académique au sein des mobilisations a aussi permis à celles-ci de se doter de toute une panoplie de concepts et de savoirs utiles, aussi bien pour les activités de plaidoyer que pour les interventions plus concrètes, notamment de défense des droits de communautés menacées. C'est précisément à ces interventions que nous allons nous intéresser dans la dernière partie de cette section. À travers la présentation d'exemples et de cas d'étude majoritairement brésiliens, nous tenterons de montrer comment les mouvements sociaux urbains vont tenter de résister aux pratiques prédatrices induites par la financiarisation des espaces de bidonvilles, en adaptant leurs répertoires d'action collective.

[947] Nous nous posons ici contre le propos de Lara, qui soutient que les premières années Lula ont plutôt frustré les espoirs des mouvements sociaux : Fernando Luiz Lara, « Participation Matters from *Favela Bairro* to the mega events and their impact in brazilian informal settlements », Felipe Hernández, Axel Becerra (dir.), *Marginal Urbanisms. Informal and formal development in cities of Latin America*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2017, p. 68

[948] En Colombie, les années 1990 et 2000 ont été marquées par une recrudescence du conflit armé et par l'instauration d'un cadre de politique nationale conservateur, plutôt hostile à la participation politique des mouvements sociaux.

i) Le contexte des méga-événements au Brésil

Au tournant des années 2010, le Brésil connaît une conjoncture très particulière, qui va favoriser l'exacerbation du conflit pour l'accès à la terre urbaine. Comme on l'a déjà indiqué, le pays entre à ce moment-là dans une phase de préparation à ce qu'on a baptisé les « méga-événements », deux rencontres sportives internationales majeures, l'une éclatée sur diverses villes du territoires – la Coupe du monde de football de 2014 – et l'autre centrée sur Rio de Janeiro – les Jeux Olympiques 2016. Pour les autorités brésiliennes, aussi bien fédérales que locales, la perspective de ces événements constitue une formidable opportunité économique : des flux colossaux de personnes et de capitaux sont attendus pour 2014 et 2016, de quoi booster la croissance du pays. Mais pour pouvoir accueillir ces flux, encore faut-il disposer des infrastructures adaptées : la pression des associations organisatrices (FIFA et CIJO[949]) renforcée par l'impérieuse nécessité de montrer le pays sous son meilleur jour vont conduire les gouvernements central et locaux à investir massivement dans la préparation matérielle des deux événements. Dans son rapport sur les *Villes compétitives*, l'OCDE considère d'ailleurs les manifestations internationales de cette magnitude comme une formidable opportunité, pour les villes qui les reçoivent, d'entreprendre en amont de grands travaux de modernisation et de régénération urbaine[950]. C'est ce qui s'était produit, à Barcelone, au début des années 1990 : la perspective des JO de 1993 avait impulsé la grande ascension de la capitale catalane dans les *rankings* urbains. Au Brésil pourtant, les politiques menées entre 2008 et 2016 ne vont pas aboutir à des résultats aussi positifs : dans nos deux cas d'étude, la préparation des méga-événements va même avoir un impact assez désastreux sur la conduite des politiques locales.

À Rio de Janeiro, elle intervient dans un contexte politique de néolibéralisation, peu favorable aux questions sociales et même ouvertement hostile aux favelas. En 2009, Eduardo Paes succède à Cesar Maia à la tête du gouvernement municipal. Si le mandat de son prédécesseur portait déjà les marques d'une gestion « entrepreneuriale », très tournée vers les idéaux de compétitivité, le nouveau maire va centrer la sienne sur la préparation de la ville à la réception des méga-événements. Dès le début de son mandat, il entame une véritable croisade contre l'informalité : les vendeurs ambulants sont chassés[951] et les terres occupées irrégulièrement doivent être récupérées. Aucun écart au modèle européen de la ville développée n'est plus toléré. Le Plan stratégique qu'il présente à son arrivée au pouvoir – le fameux « Rio, plus compétitif et intégré »[952] – annonce une volonté de réduire de 3,5 % l'aire

[949] Sigles pour Fédération internationale de Football Association et Comité international des Jeux Olympiques.
[950] OECD, *Competitive cities in the global economy,* Paris, OECD Territorial Reviews, 2006, p. 21
[951] Dès l'entrée en fonction de Paes, en 2009, un « registre » des vendeurs ambulants est réalisé à Rio qui aboutit à écarter un grand nombre d'individus, leur laissant le choix entre une absence totale de revenu et une situation d'illégalité.
[952] Cité dans la section A du chapitre 3.

totale occupée par les favelas[953], soit l'équivalent de 160 hectares[954]. Cette cible est même majorée en 2013, passant à 5%. Cette politique va bien sûr avoir un impact négatif assez considérable sur les favelas et les décisions prises à leur encontre. Pour qui étudie la trajectoire des politiques de bidonvilles à Rio, Paes est connu comme le « maire des expulsions »[955], celui qui, depuis les éradications massives des années 1960, a délogé le plus grand nombre d'habitants.

Parmi les œuvres réalisées sous son mandat et dont l'impact en termes de délogement a été le plus lourd, le BRT figure en bonne place. L'intérêt de ce système de mobilité était tout entier attaché aux circonstances des méga-événements : il devait permettre de relier l'aéroport international Galeão aux quartiers riches de Barra da Tijuca, en passant notamment par le stade Maracana et d'autres installations sportives olympiques. Le projet avait d'ailleurs été adopté en 2009, année de l'annonce officielle de la tenue des JO à Rio et devait être en grande partie financé grâce aux ressources fédérales allouées au fameux « *PAC-Copa* ». De ce programme, le BRT est même devenu l'une des œuvres phare : Dilma Roussef en personne est venue inaugurer l'ouverture des nouvelles lignes de bus rapide en 2014 (terminées juste à temps pour le début de la Coupe du Monde). Mais malgré la forte médiatisation qui a accompagné sa mise en œuvre, le BRT a connu une réception très mitigée, dans la société carioca. Dès la phase de projection, le tracé des principales lignes TransCarioca, TransOeste et TransOlimpica ne semblait guère adapté aux habitudes et aux besoins de mobilité des habitants[956]. Dans une ville déjà équipée d'un métro, d'un système de bus et bientôt d'un tramway (VLT), la construction d'un BRT apparaissait à certains observateurs comme un caprice du gouvernement municipal en place – à une époque où, rappelons-le, ce modèle était en train de se diffuser très massivement en Amérique latine[957]. En réalité, ce caprice était surtout celui du Comité Local Organisateur des Jeux Olympiques : comme le rappellent Christopher Gaffney et al., la question du transport avait déjà à deux reprises empêché Rio d'être choisie comme ville hôte des JO.

---

[953] PCRJ, « Pos 2016 : o Rio mais integrado e mais competitivo », Plano Estrategico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012, Rio de Janeiro, 2009

[954] L'estimation est fondée, de même que l'objectif du Plan stratégique, sur une cartographie des favelas de Rio réalisée par l'IPP en 2008.

[955] « O prefeito das remoções » : on se réfère ici à des travaux académiques sur le sujet, ainsi qu'à une vision assez largement partagée par les enquêté.es interrogé.es sur ce sujet.

[956] D'après Stefan Johnson, « BRT do Rio: ferramenta para legado ou fragmentação? », *Rioonwatch*, 2014 https://rioonwatch.org.br/?p=11549#prettyPhoto dernière consultation le 10/05/2021

[957] D'ailleurs, le projet du BRT a permis d'inaugurer la naissance d'un partenariat entre le gouvernement municipal de Paes et l'ITDP (Institute for Transportation and Development Policy), un réseau international « à but non-lucratif », voué à promouvoir les systèmes de mobilité durables dans le monde. À propos de cette organisation, l'un de nos enquêtés nous a fait remarquer qu'elle agit principalement dans les pays en développement et entretient des liens assez ambigus avec certaines multinationales. En Amérique latine, elle a joué un rôle fondamental de lobby pro-BRT, qui a fortement pesé dans la diffusion et le succès régional de ce modèle. À cet égard, le cas de Rio semble offrir une parfaite illustration du « pouvoir de persuasion » de l'ITDP. Pour l'anecdote : au moment où s'établit le partenariat avec cette ville, c'est d'ailleurs Enrique Peñalosa, l'ancien maire de Bogota et « père » du TransMilenio, qui représente l'organisation.

S'appuyant sur les propos recueillis lors d'un entretien avec la directrice du comité local de l'époque, ces auteurs concluent que :

> « La décision du maire de « connecter la ville avec des BRT plutôt qu'avec des lignes de métro » a été un facteur clé qui a rendu la proposition de Rio en matière de transport viable pour une candidature réussie aux JO de 2016. »[958]

Ce faisant, ils observent aussi que la décision d'implanter un BRT à Rio s'est plutôt articulée à des objectifs ponctuels, liés au contexte des méga-événements et en somme très déconnectés de la planification de plus long terme, de même que de l'intérêt général et de l'accomplissement du droit à la ville des habitants[959]. Les changements induits par le BRT sur le système de mobilité dans la zone Nord ont d'ailleurs eu un impact très négatif[960] pour les résidents de cette partie de la ville, qui ont perdu des lignes de bus traditionnelles bien plus directes. Pire encore, la construction des voies de bus rapide a conduit à détruire des quartiers entiers et à devoir reloger un grand nombre d'habitants. Les principales victimes ont évidemment été les populations installées en favelas, espaces aisément sacrifiables – et d'ailleurs historiquement éradiqués – dont la présence n'a guère pesé dans l'équation au moment de la projection du système de BRT. Mais dans le paysage politique local de cette époque, cet exemple n'est pas un cas isolé. Au contraire, il est emblématique de toute une série d'œuvres « de circonstance », liées aux événements sportifs et financées par le *PAC Copa*, dont la réalisation a causé d'important dommages collatéraux et humains. Comme le montre Renato Pequeno avec le cas de Fortaleza, les infrastructures sportives ou de mobilité ont parfois été construites sur des zones qui n'étaient pas du tout prévues à cet effet, au regard du Plan Directeur des villes[961]. Selon cet auteur :

> « les interventions réalisées à Fortaleza avec des ressources du PAC de mobilité ou du PAC Copa méconnaissent les directives [du plan directeur participatif de 2006, le] PDPFor, renforçant l'idée que les grands projets urbains prédominent de plus en plus sur les processus de planification, comme cela a déjà été observé dans les analyses sur les partenariats public-privé. »

Dans les villes brésiliennes retenues pour accueillir la Coupe du monde, un régime d'exceptionnalité a été instauré, qui a rendu possibles toutes sortes de détournements et de pratiques d'État déviantes. Dans un tel contexte, la disponibilité des fonds fédéraux du PAC s'est évidemment transformée en un facteur aggravant. Aux politiques de mobilité rationnelles

---

[958] Eva Kassens-Noor, Christopher Gaffney, Joe Messina, Eric Phillips, « Olympic Transport Legacies: Rio de Janeiro's Bus Rapid Transit System », *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 38, n° 1, 2016, p. 4
[959] *Ibid.*, p. 6
[960] Lire : Christopher Gaffney, « Can We Blame it on Rio? », *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 38, n° 3, 2019, p. 267–283
[961] Voir à ce sujet, R. Pequeno, P. Carvalho, « Notas preliminares sobre as ações do PAC », *art. cit.*, p. 131-132

et concertées se sont ainsi substituées d'ambitieux mégaprojets de construction, peu soucieux de leur impact humain et d'avantage préoccupés par la marge de bénéfice des sociétés impliquées. Dans les cas les plus extrêmes, les projets du PAC Copa ont pris des allures de cheval de Troie : ils ont servi de prétexte au déploiement de mesures urbanistiques aux finalités douteuses, et d'ailleurs peu conformes avec la normativité locale[962]. Et quand les autorités locales et leurs partenaires privés adoptent des comportements prédateurs « au nom de l'intérêt général », les quartiers populaires auto-construits sont généralement les premiers menacés.

À Rio de Janeiro, près de 77 000 cariocas auraient été expulsés, délogés ou déplacés entre 2009 et 2015. Ce chiffre nous est donné par le Comité Populaire de la Coupe du monde et des JO de Rio de Janeiro (CPCORJ), une organisation civile créée justement pour dénoncer ces dérives. Actif depuis le début des années 2010, le comité a joué un rôle fondamental dans la mobilisation des diverses communautés atteintes par les œuvres des méga-événements à Rio. Lui-même n'agissait pas seul, puisqu'il participait d'un réseau national d'associations similaires, réunies au sein de l'ANCOP : l'Articulation Nationale des Comités Populaires de la *Copa*. Avec des ramifications dans toutes les villes brésiliennes concernées par la Coupe du monde, cette organisation s'est rapidement imposée comme un acteur de poids. Elle bénéficiait d'ailleurs dès le départ du soutien de mouvements sociaux plus anciens, tels que le FNRU. La participation active d'individus qualifiés, issus de la sphère académique, a en outre permis aux divers comités d'accumuler localement et nationalement de précieuses compétences, aussi bien en termes de plaidoyer que de collecte de données ou d'assistance juridique aux communautés. Avec l'aide de professeurs et d'étudiants engagés, certaines associations de quartier ont même été en mesure de présenter aux autorités des propositions très abouties de plans alternatifs d'urbanisation, moins couteux en termes financiers et surtout en termes de délogements[963]. De manière générale, l'émergence des Comités populaires au Brésil a marqué un cran dans l'histoire des mouvements sociaux urbains de ce pays : le dynamisme de ces organisations et leur capacité à se structurer suivant une logique réticulaire ont permis aux mobilisations sociales de plus petite envergure et aux CBO de se consolider, parfois d'acquérir des connaissances juridiques, des répertoires d'action collective plus efficaces.

---

[962] Fernando Lara parle à ce sujet d'un « urbanisme opportuniste ». Cf : F. L. Lara, « Participation matters », *art. cit.*, p. 64-79

[963] C'est le cas de l'Association d'habitants et de Pêcheurs de la Vila Autódromo, à Rio de Janeiro. Aidée par des groupes de recherche issus de deux universités locales, cette association a élaboré un Plan Populaire de développement urbain, économique, social et culturel, comme alternative au plan de relogement massif proposé par la Mairie. Il peut être consulté en ligne : https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaAutódromo.pdf dernière consultation le 30/06/2021

ii) Au cœur de la lutte pour l'accès à la terre urbaine : l'enjeu de définition

Dans le contexte « exceptionnel » de la préparation aux méga-événements, mais surtout en lien avec le triomphe de modèles de gestion tournés vers le profit économique, les disputes entre communautés mobilisées et pouvoirs publics locaux ont souvent tourné autour de la définition du statut des terrains revendiqués de part et d'autre. Deux types de catégories juridiques se sont retrouvées au cœur des débats : celle des zones à haut risque naturel ou géologique et celle des ZEIS. Les exemples que nous allons présenter en suivant nous permettront d'entrer dans le vif de ces conflits pour l'accès à la terre urbaine. Nous verrons que les revendications des deux camps en présence se sont structurées autour d'une dialectique de reconnaissance-déni, celle-ci s'exprimant de manière différenciée en fonction de la catégorie en jeu.

La première, celle de « zone à risque naturel », va plutôt être mobilisée (et le plus souvent instrumentalisée) par les autorités locales en vue de légitimer le délogement de populations installées dans des quartiers issus de processus d'urbanisation informelle. Le recours instrumental à la thématique environnementale (prise ici au sens le plus large) au service de la récupération de terrains stratégiques est d'ailleurs un sujet auquel les anthropologues, sociologues et urbanistes se sont intéressés de manière croissante au cours de la dernière décennie, en Colombie et au Brésil[964]. Dans le cadre de notre recherche, cette question a surgi directement sur le terrain, plus précisément à Cali, en 2018, lorsque nous nous sommes intéressée au cas du *Plan Jarillón* (PJ). Les entretiens menés avec les responsables de ce programme nous ont permis de nous familiariser avec des discours emphatiques sur « le danger », « l'urgence d'intervenir » et la « nécessité de protéger la vie des personnes »[965], articulés par ailleurs à des modalités d'intervention violentes et peu respectueuses des droits humains fondamentaux. Nos échanges avec les membres des communautés affectées et avec Hernando Uribe, chercheur et spécialiste de ce cas, nous ont permis de saisir avec plus de précision encore les apories et les manipulations au cœur du discours officiel. En fin de compte, le *Plan Jarillón* nous a permis de prendre la mesure de la contingence de certains programmes publics fondés sur des diagnostics biaisés ou faussés : en l'occurrence, une étude de risque naturel sélectionnée parmi d'autres (présentant des conclusions différentes) et réalisée en consultance par une société étrangère[966].

---

964 On y reviendra dans le chapitre 4, C.
965 Entretiens avec Juan Diego Saa et sa collaboratrice.
966 L'étude retenue est d'origine hollandaise. Elle contredit en partie les résultats d'une étude réalisée localement par des spécialistes de l'Université del Valle. Source : Entretiens avec Hernando Uribe Castro et avec Yoides Gomez. Carnets de terrain à Cali en 2018 : audience publique de la Commission de Droits humains du Sénat de la République.

À Rio, nos échanges avec les universitaires Pablo Benetti ou Rafael Soares Gonçalves ont porté à notre connaissance de nouveaux exemples de manipulations du discours et des normes de risque naturel ou géologique, dont certains déjà traités dans la littérature scientifique. D'après les anthropologues ou urbanistes qui ont travaillé sur ces questions, le prétexte du risque naturel a particulièrement été mobilisé durant la phase de préparation aux méga-événements, comme un moyen de libérer des espaces stratégiques au sein de la ville. Pour Gonçalves et França, le discours environnemental des autorités cariocas de cette période s'est déployé sous des formes radicalement différentes et contradictoires, selon s'il portait sur le sort des zones de favelas ou sur des mégaprojets lucratifs. Dans un texte intitulé « environnement et favelas »[967], ces deux auteurs soulignent la duplicité du gouvernement municipal qui, tout en expulsant des habitants de favelas au nom de la protection des écosystèmes, n'a pas hésité à déboiser certaines zones pour construire les infrastructures des JO et de la Coupe du monde. Le cas de l'expulsion des habitants de Vila Autódromo, une favela située aux abords du Parc Olympique, est assez illustratif de ce discours biaisé. Cet exemple nous intéresse d'autant plus, ici, qu'il nous permet d'introduire la seconde grande thématique autour de laquelle se sont articulées les conflits pour l'accès à la terre, au tournant des années 2010 : celle de ZEIS.

Dans un article de 2018, intitulé « Intervention urbaine et méga-événements à Rio de Janeiro », Gonçalves et do Vale se sont penchés sur le cas de Vila Autódromo, dont les résidents ont été massivement expulsés entre 2008 et 2016. L'étude détaillée que ces auteurs proposent des évolutions du discours d'État vis-à-vis de cette favela met en évidence de profondes contradictions, révélatrices de la mauvaise foi des autorités municipales. En effet, avant l'annonce de la venue des méga-événements, cette favela avait été catégorisée comme AEIS, l'équivalent des ZEIS dans la normativité locale. À ce titre, elle devait donc conserver sa vocation de logement d'intérêt social et ne faire l'objet, en termes urbanistiques, que de politiques d'urbanisation ou d'amélioration des infrastructures. Pourtant, malgré la mobilisation des communautés locales, soutenues à la fois par des groupes d'universitaires engagés et à la fois par le CPCORJ, la quasi-totalité des habitants du quartier a été contrainte de le quitter. Sur les 800 familles, seulement une vingtaine a pu demeurer sur le site, le reste a été relogé dans un ensemble résidentiel construit pratiquement pour l'occasion et dans une zone relativement proche (à 1,5 km des lieux) *: Parque Carioca*. Parmi les personnes déplacées, beaucoup ont subi des formes de pression et de harcèlement de la part des promoteurs du projet de relogement. D'après les auteurs, celui-ci s'est inscrit dès le départ dans une démarche biaisée, à la limite de la légalité. La surenchère au niveau des diagnostics et des arguments avancés pour justifier la solution de délogement constitue déjà un bon indicateur des manipulations au cœur du discours

[967] R. S. Gonçalves, B. A. França, (2010) cités par Josiane do Vale, Rafael Soares Gonçalves, « Intervención urbana y megaeventos en Río de Janeiro: resistencia de Vila Autódromo a la política de remoción », *Limaq*, Oct. 2018, p. 131

officiel. L'analyse de Gonçalves et do Vale permet de dérouler la liste des prétextes endossés par le gouvernement du maire Eduardo Paes, parmi lesquels on retrouve : la question du risque naturel, la cause de la protection de l'environnement (proximité avec une zone écologique protégée) et enfin l'enjeu sécuritaire aux abords du périmètre du parc olympique. Mais pour les auteurs, les véritables raisons à l'origine du choix de la modalité de relogement sont à rechercher ailleurs. Au regard de sa proximité avec les installations sportives des JO, la favela Vila Autódromo se situait en effet dans une zone stratégique à fort potentiel de valorisation immobilière, vouée qui plus est à se trouver sous les feux des projecteurs. Or, comme on l'a déjà indiqué, les « villes compétitives » sont des villes sans bidonvilles : il eût été malvenu de laisser paraître une favela sur les écrans internationaux à l'été 2016. Dans les deux cas, l'attitude adoptée par le gouvernement Paes à l'égard de la favela est illustrative d'un mode d'administration élitiste[968], soucieux de satisfaire des intérêts pécuniers et indifférent vis-à-vis des problématiques rencontrées par les populations vulnérables. Et si l'exemple de Vila Autódromo figure aujourd'hui parmi les cas d'éradications partielles de favelas les plus connus et les plus cités à Rio pour la période des méga-événements, c'est qu'il est emblématique des pratiques de contournement ou de flexibilisation normative qui ont pu avoir cours durant le mandat d'Eduardo Paes.

Toujours par rapport à la catégorie juridique des ZEIS, un cas de figure un peu différent mais tout aussi éclairant s'est présenté en 2009 à Fortaleza, au moment de l'approbation du Plan directeur participatif. Ce plan était en préparation depuis plusieurs années au sein de l'appareil bureaucratique local. En 2006, sous la pression de la société civile, il s'était même ouvert à la participation des citadins, CBO et de certains mouvements sociaux *fortalezenses*. Pour les habitants des communautés, le processus d'élaboration du plan directeur représentait l'opportunité, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du Statut de la ville, de voir leurs quartiers reconnus comme ZEIS et de bénéficier enfin des garanties associées à cette catégorie juridique. Aidées par des ONG et coalisées entre elles grâce aux fédérations de quartiers et de logement[969], les diverses communautés étaient parvenues à proposer une liste concertée de dix ZEIS. Approuvée par les rédacteurs de la proposition de loi, cette liste devait, selon toute vraisemblance, être intégrée telle quelle au document final. Mais à la surprise générale, après délibération du Conseil Municipal et validation définitive du Plan directeur, la liste finale des ZEIS ne présentait plus que neuf entrées : le quartier Lagamar en avait été retiré. Pour les habitants de cette zone, qui s'étaient déjà mobilisés et organisés dans le cadre du processus participatif de préparation du plan, cette décision représentait une véritable injustice, d'autant que le retrait avait été effectué de manière silencieuse et peu transparente, durant la dernière

[968] J. do Vale, R. S. Gonçalves, « Intervención urbana y megaeventos en Río de Janeiro », *art. cit.*, p 131
[969] Notamment le Front pour le logement digne (Frente por Moradia Digna). Source : Entretien avec Adriana Gerônimo.

étape de validation du projet de loi. Au cours de notre terrain en 2019, nous nous sommes entretenue avec Adriana Gerônimo, résidente du Lagamar et leader d'une des communautés de ce complexe. Pour elle, les événements de l'année 2009 ont marqué un tournant : aussi bien dans sa propre trajectoire d'engagement que d'un point de vue général, au niveau de la mobilisation sociale des communautés de Fortaleza.

> « Quand la ZEIS du Lagamar a été retirée de la loi, cela a choqué tout le monde. Tout le monde est resté perplexe : comment expliquer qu'une communauté aussi ancienne ait été retirée du Plan Directeur ? Et du coup, au final, ça s'est transformé en une lutte collective. »[970]

D'après cette enquêtée, la promulgation du Plan directeur de 2009 a provoqué une véritable onde de choc[971] dans la ville et ses environs. Les habitants du Lagamar, soutenus par ceux d'autres communautés et par des ONG, des représentants des universités etc. se sont mobilisés à trois reprises, au travers de manifestations de près de 500 participants, menées devant la mairie et le Conseil municipal. La situation du quartier paraissait d'autant plus critique qu'un mégaprojet de construction civile devait avoir lieu aux abords du Lagamar, qui empiétait en grande partie sur la zone habitée. Un plan de délogement était déjà en préparation au sein de l'administration locale (plus précisément de l'entité Habitafor), pour faciliter la construction de ce qui devait être l'une des plus grandes passerelles d'Amérique latine, avec diverses voies pour les automobilistes mais aussi pour permettre le passage d'un tramway. Évidemment, ce projet mettait en jeu des intérêts économiques très importants, pour les élites dirigeantes, mais surtout pour leurs partenaires privés, à la tête des grandes sociétés de BTP de la région qui devaient conduire les opérations. De tels intérêts, on l'imagine sans peine, n'étaient pas étrangers au retrait de dernière minute du Lagamar de la liste des ZEIS : l'obtention de ce statut représentait la seule barrière possible, le dernier recours à la disposition des habitants pour éviter la destruction quasi-complète de leur quartier.

> « Alors voilà : notre militance, au Lagamar, elle surgit comme une question de survie ; soit on milite pour résister, et pour rester dans un territoire qui est central dans la ville, soit les grandes entreprises de BTP nous réduisent en miettes, n'est-ce pas ? Et les entreprises de BTP d'ici, elles marchent main dans la main avec le gouvernement municipal : elles ont des sièges dans les principaux conseils, elles font et défont la loi au sein de la mairie. La SINDUSCON[972], qui est un grand regroupement de plusieurs entreprises impliquées dans des secteurs économiques importants, ici à Fortaleza, elle a

---

970 *Ibid.*

971 Les communautés étaient présentes au moment de la lecture officielle du Plan Directeur : « Dans l'assemblée, c'était le chaos » se souvient Adriana Gerônimo.

972 Sigle en portugais pour désigner le Syndicat de l'Industrie de la Construction civile. En l'occurrence on parle de la branche du Ceará : le SINDUSCON-CE.

des réunions hebdomadaires avec le maire, avec les Secrétariats d'Urbanisme, d'Habitation. Donc, ils ont entre leurs mains le pouvoir politique et le capital, n'est-ce pas ? Et ils n'hésitent pas à faire main basse sur les périphéries. Alors notre lutte, elle est contre cette spéculation immobilière. »[973]

Pour Adriana Gerônimo, le combat pour l'inscription du Lagamar dans la liste des ZEIS du Plan directeur s'inscrit donc dans le prolongement d'une lutte bien plus large. Avec la montée des enjeux fonciers et la participation croissante des acteurs privés à la fabrique de la ville, les mouvements sociaux urbains voient leur cible traditionnelle se dédoubler. Si l'arène de contestation principale de ces mobilisations reste la place publique et le face-à-face avec l'État, la présence en filigrane des acteurs et des intérêts privés rend l'équation plus complexe, d'autant que leur influence s'exprime souvent de manière officieuse et détournée, parfois *illicite*. L'octroi évoqué par l'enquêtée, de « sièges » aux patrons des sociétés de construction dans les arènes de la décision locale constitue par exemple une pratique fréquente au Brésil et en Colombie. Une pratique qui reste cependant inavouée, car ces individus n'ont pas vocation à participer aux séances à huis clos, ni aux votes des élus. Les alliances, ou plutôt les allégeances qui se forment entre représentants publics et privés, constituent un obstacle de taille pour les mouvements sociaux. Eux ne bénéficient pas d'un accès aussi direct aux sphères de décision et doivent se contenter d'agir dans l'espace public, souvent d'ailleurs de *réagir* face à des mesures déjà approuvées et entérinées. La montée en puissance du secteur privé − et en particulier du secteur de la construction civile − apparaît en cela comme un double danger pour les communautés des quartiers populaires : non content de les menacer directement dans la jouissance de leurs droits fondamentaux, avec des normes qui courent le risquent d'être contournées ou flexibilisées, elle complique la tâche des mouvements sociaux, en opacifiant et en compromettant l'équilibre des forces au sein des arènes politiques de la décision.

Dans le cas du Lagamar, la mobilisation rapide et assez large de la société civile urbaine, épaulée et aiguillée par des universitaires et des associations de professionnels engagés[974], a permis à la communauté de réintégrer la liste des ZEIS quelques mois après la parution du Plan Directeur, via une loi complémentaire. À la suite de cette décision, le projet de construction de la voie surélevée avec lequel les élites locales espéraient sans doute impressionner les visiteurs de la *Copa* a dû être modifié : l'idée du VLT est restée, mais les ambitions de grandeur et de profit des entreprises impliquées ont été revues à la baisse ou abandonnées. Cette victoire a conforté Adriana Gerônimo dans son engagement communautaire et dans la militance pour le

[973] Entretien avec Adriana Gerônimo.
[974] Parmi ceux-ci, se détache notamment le cabinet de Droits humains et de conseil juridique populaire Frei Tito de Alencar (EFTA, sigle en portugais), mentionné par plusieurs enquêtés et militants locaux. Entretiens avec Adriana Gerônimo, Valeria Pinheiro, Dona Fatima. Entretien informel avec Rodrigo Faria Iacovini.

droit au logement à Fortaleza[975]. Mais d'autres succès sont également venus récompenser la mobilisation de la communauté du Lagamar depuis 2009. En mai 2019, celle-ci est notamment parvenue à obtenir, toujours au nom du statut de ZEIS, le droit d'usage de terrains occupés dans la zone de Salgadeira, que le propriétaire d'origine venait revendiquer, après cinq ans d'abandon. Encore une fois, la détermination des habitants et de leurs alliés a été cruciale pour faire triompher la cause de l'usufruit à vocation sociale sur la détention des titres de propriété.

iii) Des institutions publiques gangrénées par les intérêts privés

Malgré tout, ces victoires ponctuelles cachent un nombre plus important encore de défaites, à Fortaleza comme dans d'autres villes du Brésil. À cet égard, la multiplication des partenariats publics-privés semble avoir dressé un obstacle supplémentaire pour les mouvements sociaux de défense des habitants de quartiers populaires menacés. De manière générale, les projets conçus selon cette modalité présentent en effet un certain nombre de paramètres qui les rendent plus difficiles à contester. Au-delà même de l'effacement de la responsabilité politique des entrepreneurs, ils s'inscrivent souvent dans une temporalité plus courte : celle du « *management* » et de ses processus optimisés[976]. En outre, ils tendent à bénéficier d'une plus grande autonomie par rapport aux institutions locales habituellement chargées de l'exécution des politiques publiques – et avec lesquelles les militants ont déjà l'habitude de dialoguer. Dans plusieurs des cas auxquels nous avons été confrontée sur le terrain, des entités *ad hoc* avaient été créées pour assurer la conduite des opérations de terrain et passer outre les procédures classiques. L'établissement d'un lien hiérarchique direct entre la tête de l'entité autonome et celle du gouvernement local permettait même de court-circuiter l'ensemble de l'organigramme municipal. À Cali par exemple, le directeur du *Plan Jarillón* (PJ), s'était vu accorder, dès le début de son contrat, le prestigieux statut de « collaborateur » du maire. Ce privilège, généralement donné à des amis politiques de l'élu ou des alliés de longue date, contrastait avec son caractère d'*outsider* dans les cercles politiques et le milieu des élites locales : lui-même affirmait provenir d'un tout autre champ que le champ politique et ne surtout pas vouloir y prendre part[977]. En réalité, sa présence auprès du maire se devait principalement à l'importance stratégique du projet dont il avait la charge et à une volonté de raccourcir les circuits de la prise de décision sur un sujet considéré sensible. À cet égard, les autres entités de la mairie semblaient assez peu au fait de l'avancement du projet, parfois même de son existence.

[975] C'est d'ailleurs au cours d'un module de formation et d'*empowerment* de leaders sociaux organisé à l'UFC que nous l'avons rencontrée.
[976] Plusieurs des auteurs qui ont travaillé sur la néolibéralisation des politiques urbaines ont souligné la tendance des acteurs locaux à gouverner « par projets », renonçant à une planification de long terme et court-circuitant les normes et processus traditionnels associés à la fabrique de la ville. Voir notamment : A. Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, *op. cit.*, p. 11
[977] Entretien avec Juan Diego Saa

En cela, celui-ci paraissait faire l'objet d'un « régime d'exceptionnalité », qui se traduisait sur le terrain par des pratiques et une gestion du processus de relogement très douteuses et expéditives. Le PJ dans son ensemble était d'ailleurs supervisé par une fondation privée « à but non-lucratif » et pourtant très intéressée par les projets infrastructurels, à fort impact économique. Pour les mouvements sociaux et les communautés mobilisées, le caractère à la fois autonome et très « technocratique » du Plan le rendaient peu lisible politiquement : les pratiques et les décisions de ses protagonistes étaient d'autant plus difficiles à remettre en question qu'elles ne semblaient pas provenir d'une entité publique responsable, mais plutôt d'une entreprise privée, préoccupée seulement par la réalisation de ses objectifs. Durant notre entretien, le Directeur du PJ nous avouait qu'il était régulièrement convoqué au Conseil Municipal, au motif de la remise en cause de sa gestion du processus de délogement. Les accusations portées à son encontre n'avaient pas l'air de susciter chez lui la moindre gêne : « J'ai environ 60 enquêtes fiscales, disciplinaires à mon actif, seulement pour ces deux ans et demi. Avant, je n'existais pas. » nous déclarait-il alors. Mais sa comparution lors de l'audience publique de la Commission de Droits Humains du Sénat de la République, en 2018, a donné un tour nouveau à la mobilisation des communautés du Jarillón : pour la première fois, les plaintes des habitants ont été portées et entendues au sein d'une instance judiciaire et étatique, rétablissant une forme de responsabilité dans la conduite du projet[978].

Ce problème de responsabilité politique transparaissait également à Fortaleza dans le discours d'Agueda Muniz, qui concevait le citadin comme « client » et la gestion urbanistique de la *polis* comme un moyen de satisfaire les intérêts économiques du secteur privé[979]. Outre cette vision assez questionnable de son rôle et de celui de la SEUMA, l'entité dont elle était alors à la tête, cette actrice entretenait des liens très étroits avec le secteur privé, et en particulier la fameuse SINDUSCON, évoquée dans le paragraphe sur la mobilisation du Lagamar. Agueda Muniz avait ainsi reçu plusieurs hommages et prix de la part de ce puissant lobby de la construction : en 2018, elle s'affichait même en tenue de gala, aux côtés de son directeur, à l'occasion d'une luxueuse cérémonie annuelle de remise des prix. Personnalité amie des entreprises du BTP, la directrice de la SEUMA était aussi, aux dires de plusieurs de nos enquêté.es[980], une proche conseillère du maire de cette époque, Roberto Claudio. À travers elle, transitaient donc les intérêts des sociétés privées au sein des sphères du pouvoir local, souvent au détriment des citoyens et en particulier des communautés vulnérables de favelas. Les exemples déjà cités, liés à l'approbation de la LOUOS de 2015 ou à l'usage détourné et

978 Pour le Directeur du *Plan Jarillón*, cette audience a été « un cirque » monté contre lui, l'occasion qu' « ils [sous-entendus : les membres des communautés atteintes par le projet] se ramènent et débitent toutes sortes de grossièretés sur [lui]. » Entretien avec Juan Diego Saa
979 Voir la citation exacte dans la section précédente.
980 Entretiens avec Renato Pequeno et Lia Parentes.

instrumental des OUC offrent une assez claire illustration des dérives induites par cette gestion entrepreneuriale et biaisée de la politique urbanistique à Fortaleza.

Au regard des cas présentés dans cette section, l'intrusion des enjeux fonciers et financiers dans la fabrique des politiques urbaines apparaît comme un élément hautement perturbateur pour notre objet d'étude. En Colombie et au Brésil, la financiarisation du sol urbain touche de plein fouet les quartiers centraux, mais aussi les périphéries populaires et les zones de bidonvilles, jusqu'alors peu convoitées ou laissées à l'abandon par leurs propriétaires. Dans un contexte déjà marqué par un raidissement des approches gouvernementales vis-à-vis de la question des bidonvilles, la participation accrue du secteur privé à la fabrique de la ville exacerbe les tensions et les conflits autour de l'accès à la terre. Plusieurs de nos cas d'étude sont d'ailleurs révélateurs d'une capture des pouvoirs politiques locaux et parfois nationaux par les intérêts du secteur de la construction civile. Dans les cas les plus extrêmes, l'alliance des élites politiques et économiques aboutit à des pratiques de corruption. Mais sans aller jusque-là, les acteurs publics locaux ont souvent recours à des stratégies plus sophistiquées et *quasi-légales* de contournement ou de flexibilisation de la norme. En Colombie, où le régime de décentralisation demeure fragile en raison des nombreuses attaques auxquelles il est constamment soumis, le système juridique national présente de nombreuses failles au creux desquelles il devient possible pour les acteurs-prédateurs de se glisser. Durant les années 2000, le gouvernement Uribe lui-même a promu un instrument de régulation urbanistique anticonstitutionnel, favorable au secteur privé. Au Brésil, où la politique urbaine fédérale est régie, depuis le début des années 2000, par un cadre normatif plus stable qu'en Colombie et *a priori* très progressiste, les intérêts des gros groupes et des multinationales parviennent pourtant à s'exprimer de manière tout aussi aigüe. La structure fédérative du pays laisse en effet une marge de manœuvre assez importante aux gouvernements locaux (municipaux et *estaduaux*), mais les encourage à trouver eux-mêmes des sources de financement privées ou externes. Dans ce contexte, les gouvernements les plus sensibles ou les plus perméables aux enjeux économiques et à l'accumulation de profit n'hésitent pas à vendre leur ville au plus offrant, orientant dès lors leur gestion vers la satisfaction des intérêts des puissants, au détriment de ceux des citadins considérés comme « moins rentables », c'est-à-dire : des groupes vulnérables.

Mais face au déploiement de mesures urbanistiques de plus en plus prédatrices, les mouvements sociaux se consolident et de nouvelles formes de solidarité s'établissent entre des types d'acteurs issus de milieux différents. Fait assez nouveau, ces mobilisations peuvent désormais compter sur la force du droit : si les activités de plaidoyer restent de mise, les ONG et CBO optent de plus en plus pour des répertoires d'action collective plus techniques, centrés sur le développement d'une expertise particulière et plus souvent encore sur l'activation de

mécanismes juridiques ou de procédures judiciaires. Grâce aux alliances qu'elles forment, les communautés ont d'ailleurs à leur disposition de nouveaux instruments, de nouvelles ressources (culturelles ou techniques, parfois symboliques) utiles pour se prémunir contre les dérives des dirigeants locaux. Certaines organisations se spécialisent dans l'assistance juridique aux personnes menacées par des projets immobiliers ou de construction civile[981]. Dans les deux pays, les chercheurs et les universitaires s'engagent de manière accrue pour la cause des habitants de quartiers populaires, qu'ils nourrissent de leurs connaissances et dont ils se font aussi, à travers leurs écrits, un porte-voix. À la pression des logiques foncières et des pratiques de gestion urbaine « compétitive » vient donc s'opposer une société civile dynamique et de mieux en mieux équipée pour assurer la défense du respect de son droit à la ville. Nous aurons l'occasion, dans le chapitre suivant, de voir comment ces mouvements sociaux locaux et domestiques vont venir dialoguer avec une mobilisation plus large, au niveau international.

C- Retour à la case départ : la remise en circulation du modèle de production massive de logement social

Dans cette section, nous allons nous pencher plus spécifiquement sur la décennie des années 2010 et les transformations qui continuent de s'opérer dans nos deux pays. Nous montrerons que cette période va constituer un moment de basculement, par rapport à la trajectoire longue des politiques publiques locales et nationales présentée depuis le début de ce travail, mais un basculement tout à fait prévisible, au regard des tendances et des évolutions observées depuis le début de ce chapitre. En Colombie comme au Brésil, les activités de réhabilitation ou d'urbanisation de quartiers populaires auto-construits vont complètement s'effacer et disparaître du devant de la scène pour ne laisser place qu'à de vastes programmes de logement, à peine différents de ceux qui étaient menés 50 ans plus tôt[982]. Nous nous pencherons sur les raisons de ce retour en arrière, que nous étudierons à l'aune des concepts introduits auparavant dans ce chapitre, en particulier la tendance à la financiarisation, à la fois des populations considérées comme « vulnérables » et à la fois de la terre urbaine périphérique. Nous analyserons aussi le rôle des organisations internationales et tenterons tout au long de la démonstration de comprendre comment celles-ci se sont positionnées face au

[981] C'est le cas du bureau « Frei Tito » à Fortaleza, mentionné dans une note antérieure.
[982] Voir : P. Ward, « Self-Help Housing Ideas and Practice in the Americas », *art. cit.*, p. 301 et : Janice Perlman, « Repenser les quartiers précaires : concepts et conséquences de la marginalité », Agnès Deboulet, *Repenser les quartiers précaires, op. cit.*, p. 43

(re)développement de ces approches, finalement assez peu compréhensives et encore moins « *sustainable* ».

a) Vers le triomphe d'un référentiel d'action publique dans le contexte régional

i) Un contexte international de crise

Alors que le nouveau millénaire avait débuté sur un élan d'espoir et une volonté de resserer les liens de coopération pour avancer vers un développement plus juste et harmonieux, les années 2010 s'ouvrent sur un contexte international troublé et bien moins prometteur. La crise des *subprimes*, qui a secoué l'économie mondiale en 2008, continue à se répercuter sur de nombreux pans du système global. Les populations vulnérables des pays en développement sont particulièrement exposées : elles payent le prix de l'endettement des classes moyennes dans les pays riches, et surtout d'un marché du logement trop gourmand, gangrené par les intérêts financiers d'une minorité. En 2010, la Banque mondiale estime que 100 millions de personnes pourraient perdre leur accès à l'eau potable en raison de la crise globale[983] : un recul assez alarmant, à contresens des objectifs de développement dont s'était dotée la communauté internationale en 2000, en particulier ici la cible 7c des OMD. Cette même année 2010, un sommet est d'ailleurs réuni à New York pour faire le point sur la progression des huit objectifs et de leurs cibles, dix ans après le *Millennium Summit*. Le Secrétaire Général des Nations Unies publie à cette occasion un rapport d'avancement, dans lequel il prend acte des nouvelles difficultés à surmonter, en lien avec l'état des économies. Concernant l'indicateur qui nous intéresse, celui sur les bidonvilles (7b), le bilan semble assez mitigé. Si le pourcentage de population urbaine vivant dans ce type d'habitat semble avoir diminué (de 35,7% en 2005, on passe à 32,7% en 2010), le nombre absolu lui, ne cesse d'augmenter : 828 millions de personnes vivraient désormais dans des bidonvilles. Le Secrétariat Général souligne que si des programmes ont bien été mis en œuvre dans ce domaine, ceux-ci n'ont pas toujours réussi à cibler les populations les plus vulnérables. Dans un encadré, il revient d'ailleurs sur la genèse de l'objectif 7c et souligne le problème de son inadéquation avec la situation du monde, en 2000. Souvenons-nous[984], au contraire des autres cibles, qui sont déterminées au moment de leur mise en circulation, celle sur l'amélioration des conditions de vie de 100 millions d'habitants de bidonvilles existe depuis 1999, moment où est lancé le partenariat pour l'Alliance

[983] Projections pour l'année 2015. Cf : WB, IMF, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*, World Bank, 2010, p. 103
[984] Voir : Chapitre 2, C.

des villes. Ce léger décalage temporel permet d'interpréter sa distinction méthodologique, par rapport aux autres indicateurs. En effet, si l'objectif est exprimé sur un mode quantitatif, fidèle à l'esprit très économiciste de la pensée internationale sur le développement *2.0*, il se présente sous la forme d'un nombre absolu et non d'un pourcentage, comme le reste des OMD. Outre cette particularité, qui rend plus difficile la mesure des avancées au sein de chaque pays (et donc la reddition de comptes) le seuil en lui-même – les fameux « 100 millions d'habitants » – se fonde sur une sous-estimation assez importante du nombre réel de personnes logées dans des bidonvilles, au niveau mondial. En l'absence d'une définition claire et opératoire des « bidonvilles », les mesures prises avant 2003 restent en effet très vagues et approximatives. Dans le rapport du Secrétaire Général, cette mésestimation est clairement identifiée et reconnue : les auteurs suggèrent même de revoir et de recalibrer la cible 7c, afin de permettre une meilleure progression de la communauté internationale dans ce domaine.

ii) De quoi parle-t-on ?

En Colombie et au Brésil, le seuil des 100 millions n'a d'ailleurs été qu'assez peu pris en compte au cours des années 2000. Non que la question des bidonvilles en elle-même ait été ignorée : elle semble plutôt avoir été abordée suivant d'autres référentiels d'action publique[985] et de discours politique. D'une part, il convient de souligner que les deux pays possèdent chacun leur propre conception de ce qu'est un bidonville : tous deux emploient, au niveaux national et local, des appellations spécifiques, distinctes de celle proposée en 2003 par ONU-Habitat. En Colombie, on a souvent recours à l'ancienne expression onusienne des « établissements humains »[986], même si on parle aussi d'établissements ou de quartiers « subnormaux », en vertu de la dénomination adoptée par le gouvernement Vargas en 1987[987]. Dans les années 2000, ce dernier terme renvoie néanmoins exclusivement à des quartiers urbains privés d'accès formel au réseau d'électricité (décret de 2003), et dans les textes de loi généraux on semble plutôt se référer, désormais, à des « établissements humains » ou « établissements précaires ». Au niveau local, d'autres déclinaisons peuvent être observées, qui varient en fonction de la normativité municipale. À Cali par exemple, on a pris le parti, à la fin des années 1990, d'adopter une expression plus précise : celle « d'établissements humains de développement incomplet »[988],

[985] On fait référence ici à la conception de Muller, telle que décrite dans le dictionnaire des politiques publiques : P. Muller, « Référentiel », *art. cit.*

[986] Et si celle-ci sert plutôt à désigner les villes, dans le lexique multilatéral, les Colombien.nes l'emploient parfois pour désigner les quartiers précaires, par métonymie et en vue d'éviter des termes connotés – parfois en vue d'éviter la question de la précarité en elle-même.

[987] Celle-ci apparaît notamment dans le « Plan d'éradication de la pauvreté absolue et de génération d'emploi » du gouvernement de Virgilio Barco Vargas. Cf : H. Uribe Castro, G. Alaya Osorio, C. J. Holguín, *Ciudad desbordada, op. cit.*, p. 75

[988] L'expression surgit en 1997, dans un décret municipal (*decreto 2063 del 16 de diciembre*). En langue d'origine : asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI). Ces quartiers sont définis par le cumul d'un nombre important et très détaillé de carences, que nous avons tenté de lister : des carences en infrastructures urbaines,

qui est toujours en vigueur depuis. Mais en raison de sa longueur, celle-ci est systématiquement réduite à son sigle, AHDI, dans le langage courant de l'administration et dans les documents officiels. De cet usage raccourci, découle évidemment une certaine opacité, une dimension « technique » et exclusive aussi, voire excluante, pour qui ne connaît pas la signification des initiales. Pourtant, plusieurs de nos enquêtés ont insisté sur les mérites de cette appellation, fondée sur une conception neutralisée, dépourvue selon eux de tout jugement axiologique[989]. Dans le « journal de bord » que nous avons tenu, durant notre observation participante à Cali, nous avons retrouvé ce passage, daté du mardi 11 septembre 2018, dans lequel nous décrivons une réunion de l'équipe du *Plan Maestro* avec d'autres entités municipales :

> « Fredy prend la parole, pour demander à ce qu'on se mette en cercle et que chacun se présente. Rodrigo se présente assez longuement. Je note, pendant les présentations, que tous ceux qui font partie du comité (même René, qui est du DAGMA mais travaille dans le comité) parlent « d'invasions ». Les gens du SMIL, eux, parlent d'AHDI. ONU-Hab et Juan Camilo, qui vient de la Sub-Secretaria TIOS : ni l'un ni l'autre, termes plus généraux. (…)
>
> Fredy prend la parole plus tard (longuement aussi) et commence son discours en disant « nous on n'emploie pas le concept d'invasion, nous on parle d'occupation, illégale, clandestine etc. » il ajoute qu'ils (lui et les gens d'ONU-Hab) ont aussi bien aimé le concept d'AHDI dvpé à Cali. »[990]

Cet extrait est intéressant en ce qu'il montre la diversité des termes employés pour désigner notre objet d'étude au sein d'une même réunion, d'une même administration, et comment le nom donné à cet objet est aussi un enjeu, au moment de faire dialoguer plusieurs entités municipales entre elles. En l'occurrence, la discordance qui fait jour dans cette réunion montre que l'expression d'AHDI garde une diffusion encore limitée en 2018 et qu'elle ne s'est pas encore intégrée au lexique courant des employés municipaux, hors SVSH. Elle offre néanmoins un possible terrain d'entente entre les acteurs et les représentants internationaux semblent y adhérer pleinement. Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que dans une ville où l'administration

---

réseaux de services, transport urbain, services basiques d'eau potable, traitement des eaux et énergie, en titres de propriété. Ils sont décrits également comme des zones distantes des centres urbains et de commerce, avec de fortes concentrations en populations pauvres (à un niveau critique), avec des indices élevés de malnutrition et de morbidité, avec des conditions de stabilité physique précaire, avec un haut risque de catastrophe, avec des espaces de logement trop réduits et peu sains, de hauts indices d'insalubrité, un manque de services sociaux de santé, d'éducation, de récréation, une intégration faible à l'emploi formel, des indices élevés de sous-emploi et de chômage. (Source : Alcaldia de Santiago de Cali, Decreto 0419 de 1999)

[989] L'idée de développement « incomplet » permet selon ces enquêtés d'éviter l'usage de termes connotés, comme celui de « sous-développés ». De manière générale, les AHDI sont apparus comme une appellation standard, permettant de faire reculer l'emploi du mot « invasion » au sein de l'administration et des sphères politiques locales. Entretien avec Sindy Martinez. Divers entretiens informels dans le cadre de l'observation participante.

[990] Extrait du journal de bord tenu pendant le terrain à Cali, 2018. Nous avons laissé les abréviations d'origine, excepté celles des noms, pour identifier plus clairement les enquêtés en présence.

restait encore, jusqu'à une date très récente, marquée par la rémanence de préjugés sociaux[991] et raciaux, la recherche, dans les années 1990, d'une terminologie épurée et opératoire constituait déjà en elle-même une avancée significative dans la trajectoire locale du traitement de la question des bidonvilles.

Au Brésil, l'IBGE a adopté le terme standard d' « agglomérations subnormales »[992]. Ces agglomérations sont définies comme « une forme d'occupation irrégulière de terrains appartenant à autrui – propriétaires privés ou publics – pour des fins de logement dans des zones urbaines. Elles sont généralement caractérisées par un patron urbanistique irrégulier, avec un manque de services publics essentiels et une implantation sur des zones d'occupation restreinte »[993]. Dans le Statut de la ville, cependant, on parle exclusivement « d'établissements urbains irréguliers », que l'on retrouve même sous une forme raccourcie, par un glissement similaire à celui qu'on observait en Colombie, comme « établissements urbains ». Une fois de plus, on voit que le lexique multilatéral employé dans le débat urbain est approprié et légèrement dévié par les acteurs domestiques. De leur côté et malgré diverses propositions d'homogénéisation au niveau fédéral, les municipalités continuent d'employer d'autres appellations : certaines assez connues et répandues, comme la fameuse « favela » de Rio de Janeiro, d'autres plus rares et plus surprenantes, comme les « grottes » de Maceió[994]. Toutes sont reconnues par l'IBGE et intégrées au recensement. Les mouvements sociaux et la société civile, quant à eux, militent généralement pour l'emploi du terme « communautés » comme alternative à des dénominations strictement urbanistiques et surtout enchâssées dans une mémoire douloureuse (celle des expulsions et des descentes policières) et une trajectoire d'exclusion[995].

En tout cas, bien que les définitions colombienne et brésilienne demeurent assez proches, force est de constater qu'elles ne sont pas strictement équivalentes entre elles, ni surtout rigoureusement fidèles au « standard » proposé par ONU-Habitat. De manière assez inévitable,

---

991 Entretien avec Flor Ines Marin, qui elle-même cite des propos entendus : « Durant les premières réunions [on entendait] : « quel ennui de devoir préparer ce processus pour des gens qui sont des envahisseurs, pour des gens qui ne sont même pas de Cali, pour des gens qui veulent que l'État les entretienne ! »»

992 « *Aglomerados subnormais* » : littéralement, on devrait traduire par « agglomérés » subnormaux.

993 Nous citons la définition présentée sur le site internet de l'IBGE : https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e dernière consultation le 06/10/2021

994 Il s'agit de quartiers auto-produits situés sur les flancs intérieurs et au fond de failles géologiques. On les appelle grottes justement parce que les habitations qui les occupent se situent en-dessous du niveau moyen auquel se situe le reste de la ville. Nous avons pu en visiter certaines, accompagnée de leaders sociaux locaux et du personnel de la mairie. Voir les photos en Annexe 5 (Figure 28). Nous remercions ces personnes pour leur temps et leur chaleureux accueil, de même que nous remercions l'équipe d'ONU-Habitat présente à ce moment-là à Maceió pour la mise en contact.

995 Leurs revendications semblent avoir en partie abouti car nous avons pu noter, lors de nos entretiens avec des fonctionnaires d'État et employés municipaux, un usage assez fréquent de ce terme – quand bien même il a pu s'agir parfois d'un usage plutôt « efforcé » que spontané, comme le montrent les hésitations mises en évidences dans certaines des citations d'enquêté.es de cette thèse.

le recours à ces catégories distinctes du point de vue linguistique mais aussi urbanistique, induit une forme de mise à distance par rapport à l'objectif 7c de l'agenda du millénaire – mise à distance que vient renforcer encore la non-représentativité de la cible des 100 millions.

Au-delà de ce problème – en somme assez classique – de « traduction »[996] la question des bidonvilles a aussi été victime, en Colombie et au Brésil (mais également dans l'ensemble de la région latino-américaine) de la concurrence d'une autre approche, à la fois plus opératoire et plus rentable politiquement : celle du déficit habitationnel. Conceptualisée dès le début du XXe siècle et mise en avant par diverses organisations internationales, en particulier au sein des Nations Unies, celle-ci s'est particulièrement développée et enrichie à partir des années 1960. Dans la région latino-américaine, elle a connu une diffusion encore plus importante qu'ailleurs, sous l'influence de la CEPAL, un acteur régional qui a beaucoup œuvré pour sa promotion. Dès les années 1980, cette organisation a commencé à proposer aux États divers outils méthodologiques et même informatiques (tels que le logiciel Redatam) afin qu'ils puissent participer au dimensionnement de ce « problème public », à la fois national, régional et global[997]. L'apparition de ces nouveaux instruments de mesure a permis aux instituts nationaux de statistiques de réaliser un véritable bond qualitatif en matière de collecte et d'agrégation de données. Surtout, elle a permis à la question du mal-logement d'acquérir une visibilité inédite dans l'agenda politique des gouvernements de la région. Au fil du temps, l'expression de déficit habitationnel s'est imposée comme un indicateur incontournable dans les pays latino-américains, gagnant d'abord le lexique national, puis le lexique local des politiques publiques d'intérêt social.

Sa présence s'est encore renforcée dans les années 2000 et surtout 2010, sous l'impulsion d'une nouvelle organisation régionale, créée en 1998, dans le sillage de la conférence Habitat II : le MINURVI[998]. Entièrement dédiée aux questions urbaines et de développement durable, cette organisation a endossé un rôle dynamique en matière d'animation du débat et d'approfondissement des échanges de bonnes pratiques entre ses membres[999]. Reprenant le flambeau de la CEPAL, elle a activement promu la « cause » du déficit habitationnel dans la région et tenté d'en harmoniser les conceptions[1000]. En effet, malgré la genèse internationale de

[996] Dans le champ disciplinaire de l'analyse de politiques publiques, une littérature assez foisonnante existe sur ces questions de traduction. Parmi les travaux que nous avons déjà cités : N. Theodore, J. Peck, « Framing neoliberal urbanism », *art. cit.*

[997] UN-Habitat, *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*, Nairobi 2015, p. 9

[998] Sigle en espagnol pour assemblée de Ministres (MIN.) de développement urbain (UR) et de logement (VI, pour vivienda) d'Amérique latine et des Caraïbes (nom d'origine : *Asamblea General de Ministros y Altas Autoridades de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe*).

[999] Entretien avec Alessandra d'Avila Vieira

[1000] En 2009, son secrétariat technique a convoqué un groupe de travail pour se pencher plus avant sur cette question. Le rapport que nous avons consulté pour connaître les définitions internationales et domestiques de

cette catégorie, de nombreuses variantes ont surgi au sein des administrations des divers pays, résultat des processus d'importation et d'adaptation du concept aux normes et aux réalités nationales. Un rapport de 2015, édité par ONU-Habitat, rend bien compte de la diversité des définitions et des méthodologies de mesure employées, encore aujourd'hui, dans les différents pays de la région[1001]. Ne serait-ce qu'au niveau de la définition de ce qu'est un logement convenable, concept clé pour la mesure du déficit habitationnel et qui s'est stabilisé au niveau international suite à la seconde conférence Habitat (Chapitre 2, B), des interprétations différentes peuvent surgir d'un pays à l'autre. En Colombie par exemple, on se fonde sur une conception extrêmement souple et relative, alors qu'au Brésil des critères très précis sont énoncés, tels que le type de traitement des eaux usées employé, le nombre de personnes par chambre etc.[1002] Dans le rapport que nous venons de mentionner, des tableaux comparatifs permettent de montrer que cette différence de définition se répercute ensuite sur la mesure du déficit habitationnel. On observe ainsi que les Brésiliens prennent en compte plus de paramètres que les Colombiens, qui se concentrent uniquement sur le critère du surpeuplement des foyers[1003].

Toutefois, loin de remettre en cause son caractère opératoire ou sa légitimité, ces nuances méthodologiques sont en fin de compte révélatrices d'un degré assez fort d'appropriation[1004] du déficit habitationnel comme catégorie d'analyse des problèmes publics touchant à la fois aux classes populaires et à la fois à la précarité de l'habitat. Dans des pays fortement urbanisés, mais encore attachés à leur composante rurale, l'introduction de ce concept a d'ailleurs permis de réintégrer au cœur du discours de développement national une préoccupation pour les questions liées à la marginalité des groupes installés hors des villes. En effet, alors que les catégories de « bidonville » ou de « quartier précaire » renvoient plutôt à des inégalités strictement urbaines, le déficit habitationnel offre d'emblée un spectre d'analyse plus large et plus incluant, puisqu'il prend aussi en compte le sort des populations vulnérables en milieu rural[1005]. Autre avantage de taille, le déficit habitationnel se décline en deux versions, qui décrivent chacune une dimension particulière du problème de logement. Comme il a déjà été indiqué dans ce travail, on distingue en effet le déficit quantitatif, qui rend compte uniquement

---

référence découle en partie des travaux de cette commission : UN-Habitat, *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe, op. cit.*

[1001] *Ibid.*

[1002] *Ibid.*, p. 33

[1003] Il s'agit, en espagnol, du concept d' « *allegamiento* », qui se réfère à la coexistence de foyers différents au sein de la même habitation. L'observation précédente est valable uniquement pour le déficit habitationnel quantitatif. Pour le déficit qualitatif, la définition colombienne inclut plusieurs critères (un de moins que le Brésil cependant). *Ibid.*, p. 37-38

[1004] Un processus qui implique souvent, rappelons-le, des ajustements et modifications de la *chose appropriée* par *les acteurs qui s'en approprient*.

[1005] Dans certains cas, ces populations rurales sont d'ailleurs considérées comme plus vulnérables dans la mesure où elles sont exposées à des violences – comme en Colombie, avec le conflit armé – ou des carences plus importantes en termes d'infrastructures, notamment sociales et culturelles.

de la différence entre le stock de logements convenables et le nombre de foyers en situation de demande de logement[1006], du déficit qualitatif, donné par la qualité insuffisante du stock de logements occupés[1007]. Là encore, les manières de concevoir et de mesurer le déficit qualitatif diffèrent selon les États. En Colombie, on tient compte par exemple du surpeuplement (ou de l'espace habitable insuffisant) alors qu'au Brésil ce critère-là n'est pas utilisé[1008]. De son côté, la CEPAL a choisi de retenir trois grands critères pour mesurer la qualité des logements : les matériaux employés pour leur construction, l'espace habitable et l'accès aux services basiques (eau potable, traitement des eaux, électricité).

Pour donner au lecteur un ordre d'idées, au cours des deux dernières décennies, dans nos deux pays d'étude, les chiffres du déficit habitationnel qualitatif représentaient généralement le double de ceux du déficit quantitatif. En Colombie, d'après le recensement de 2005, le nombre de foyers en situation de déficit quantitatif était de 1 307 757 contre 2 520 298 pour le déficit qualitatif[1009]. Au Brésil, d'après les données de 2010, on trouvait un déficit quantitatif de 6 900 000 et qualitatif de 13 000 000 foyers. Évidemment, l'ambiguïté induite par l'usage courant de l'expression « déficit habitationnel », sans autre précision, a permis à cet écart du simple au double de se prêter à toutes sortes d'instrumentalisations statistiques. Pour les gouvernements en place, il est devenu possible, dans le discours politique et parfois même dans les rapports officiels, de jongler entre les deux types de déficit, choisissant de présenter l'un ou l'autre en fonction des effets recherchés ou des résultats attendus. On a déjà vu un exemple de mise en scène « dramatique » du déficit de logement dans le cas colombien, pour justifier la mise en œuvre d'un décret inconstitutionnel sur les macroprojets de logement, durant les années Uribe[1010]. D'autres exemples pourraient également être mentionnés, dont certains qui illustreraient au contraire une stratégie de minimisation de l'ampleur du problème[1011].

Fort de ses atouts méthodologiques, politiques et de la promotion importante dont il fait l'objet sur la scène internationale du développement, le déficit habitationnel s'impose assez naturellement, en Colombie et au Brésil, comme un mode d'analyse dominant des

[1006] Le déficit quantitatif rend compte du nombre de foyers en situation de précarité habitationnelle : n'ayant pas de logement propre et/ou devant partager un espace réduit avec d'autres foyers. Il ne s'intéresse pas à la qualité des logements existants occupés, dans la mesure où ceux-ci répondent aux minima du logement convenable. Il diffère de la "demande" de logements sur le marché, car il prend en compte seulement les foyers qui ne sont pas capables de satisfaire eux-mêmes leur besoin de logement.
[1007] UN-Habitat, *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*, p. 21
[1008] *ibid.*, p. 38
[1009] *ibid.*, p. 40 et 41 À noter, il s'agit des données officielles des États, qui dans certains cas, ne reflètent pas exactement la réalité, en raison de la difficulté à collecter des données dans des situations d'informalité - qui précisément échappent au contrôle étatique.
[1010] Voir chapitre 3, B
[1011] Le but recherché serait dans ce cas soit de faire reculer la question du déficit habitationnel dans la hiérarchie des priorités d'action publique, soit au contraire de valider et légitimer l'impact d'initiatives passées ou en cours dans le domaine du logement (nous reviendrons un peu plus tard sur ce dernier point).

problématiques sociales liées au logement. Si sa popularité gagne en premier lieu les administrations de niveau central (ou fédéral), par le biais des instituts nationaux de statistiques ou de planification, le concept infiltre aussi sans difficulté le lexique local et les pratiques des entités décentralisées. Au tournant des années 2010, à un moment où les approches d'amélioration ou d'urbanisation de bidonvilles semblent faiblir dans nos quatre villes d'étude, le déficit habitationnel paraît de son côté avoir le vent en poupe. En réalité, comme on va le démontrer dans cette section, le développement de politiques nationales destinées à combler le manque de logements va activement participer de l'appauvrissement des initiatives décentralisées d'intervention *in situ* dans les quartiers populaires. En Colombie et au Brésil, le triomphe de l'approche du déficit habitationnel dans les années 2010 et l'émergence de gigantesques programmes de logement ou de relogement social vont ainsi venir remettre en question les avancées réalisées au niveau local en matière de traitement de la question des bidonvilles. Dans un contexte économique et social déjà très tendu, ces transformations vont conduire à aggraver la situation d'exclusion de certains groupes, causant par ailleurs un certain nombre de « dégâts », plus ou moins visibles, sur la géographie des villes : de l'étalement urbain à la flambée des prix du fonciers, en passant par l'avancée d'un urbanisme milicien[1012].

b) Colombie : d'un gouvernement à l'autre, produire du logement social en masse...encore et toujours !

i) Antécédents à la Politique de Logements Gratuits du gouvernement Santos (PVG)

En Colombie, des politiques innovantes se sont développées vis-à-vis des quartiers populaires auto-construits à partir des années 1990 et dans les années 2000. Pour autant, les principales avancées réalisées dans ce domaine se sont exprimées de manière très ponctuelle et localisée. Elles n'ont véritablement concerné que les deux premières villes du pays : notre cas d'étude Medellin et la capitale Bogota. En l'absence d'un cadre politique national favorable au développement d'initiatives de réhabilitation ou d'amélioration de bidonvilles, comme celui qui a été mis en place au Brésil au moment du PAC-UAP, les municipalités moins dynamiques ou moins bien dotées en termes de ressources n'ont pas connu de progrès significatifs (à l'instar de Cali, notre second cas d'étude). Ainsi, bien que les problématiques très spécifiques des populations urbaines en situation de pauvreté aient pu être reconnues et identifiées par les

---

1012 R. S. Gonçalves, L. Benmergui, « Rio de Janeiro : orages et urbanisme milicien », *art. cit.*

gouvernements locaux et nationaux successifs[1013], la volonté politique d'intervenir efficacement dans ce domaine est-elle restée assez molle depuis les années 1980.

À l'échelon national, le principal référentiel d'action publique dans ce domaine est demeuré celui de la réduction du déficit habitationnel quantitatif. Plusieurs auteurs font état d'une courte période, au milieu des années 1990, durant laquelle des solutions d'amélioration de logements existants ont été promues dans les quartiers populaires auto-construits. Une partie des projets concernés a même pu être financée par des subventions nationales, dans le cadre du SINAVIS[1014]. Toutefois, et malgré l'efficacité avérée de ces mesures[1015] (peut-être même en raison de cette efficacité !), Carvajalino signale qu'elles ont été la cible d'un travail de sape, de détricotage par les autorités gouvernementales. En 1998[1016] puis en 2000[1017], deux productions législatives successives sont en effet venues mettre des bâtons dans les roues[1018] à l'amélioration de logements, en augmentant le degré d'exigence des procédures administratives nécessaires pour les mener à bien, et en complexifiant les normes de construction. De manière assez ironique, le gouvernement colombien de cette époque – dirigé par le Président conservateur Eduardo Pastrana – est ainsi complètement revenu sur les avancées réalisées dans les années 1970, destinées, on se souvient, à assouplir les normes pour favoriser l'innovation en matière d'habitat urbain et de logement des classes populaires[1019]. Si aucune interdiction directe ou formelle n'a été formulée à l'encontre des solutions d'amélioration *in situ*[1020], il est devenu techniquement très difficile pour les communautés, les associations de quartier etc. de continuer à mener des activités de réhabilitation. Ainsi, à partir des années 2000, cette modalité (déjà peu proéminente) a-t-elle encore décliné dans le paysage des politiques de logement. Sans surprise, l'approche privilégiée a été celle de la production par le secteur privé de nouvelles unités, subventionnées ensuite par les pouvoirs publics et vendues aux familles, via les corporations de logement.

1013 Cf : DNP, *Vision Colombia II, op. cit.*

1014 A. Gilbert, « Helping the poor through housing subsidies », *art. cit.* et H. Carvajalino, « Hábitat Popular y Programas de Mejoramiento », *art. cit.*, p. 108-133

1015 Source : M. L. Hincapié (1998) citée par : *Ibid.*, p. 125

1016 Cette année-là, un nouveau code de construction paraît qui vient complexifier les procédures d'obtention de permis de construire. Cf : H. Carvajalino, « Hábitat Popular y Programas de Mejoramiento », *art. cit.*, p. 126

1017 Un nouveau décret est promulgué pour réguler la pratique de l'amélioration de logements : Decreto 2620 de diciembre 2000. Mais celui-ci impose de nouvelles conditions, qui rendent plus difficile la mise en œuvre de telles solutions : par exemple, il rend obligatoire la détention d'un permis de construire pour toute amélioration, alors qu'auparavant aucun permis n'était requis tant que la surface du bâtiment concerné n'augmentait pas. *Ibid.*

1018 Nous traduisons une expression de Carvajalino : « travas ». *ibid.*, p. 125

1019 Ce processus de simplification avait en son temps été encouragé par des acteurs internationaux : le CINVA, un centre de recherche attaché à l'OEA, mais aussi divers chercheurs et architectes de renom. Voir chapitre 1, A.

1020 Le décret 2620 de 2000 a même été présenté par le gouvernement comme un outil favorable à l'amélioration de logements. Carvajalino indique en effet que ce décret "habilite [l'amélioration in situ] sur le papier, mais sans possibilité réelle de la mettre en pratique concrètement ». H. Carvajalino, « Hábitat Popular y Programas de Mejoramiento », *art. cit., p. 112*

En 1991, cette politique est venue se coupler à une stratégie d'agilisation des crédits, destinée à stimuler la demande dans les strates de revenu les plus basses : c'est la fameuse politique ABC (*ahorro-bono-credito*), déjà présentée dans le chapitre 2. Celle-ci s'est légèrement transformée au cours du temps et sous l'action des gouvernements successifs, qui ont tenté de pallier ses limites et ses imperfections. En 2009, sous le mandat du Président Uribe, un système de subvention familiale pour le logement (SFV, sigle en espagnol) a par exemple été mis en place, qui a tenté de tertiariser les aides financières gouvernementales accordées aux foyers de faibles revenus, pour renforcer la synchronie entre offre et demande de logement. Mais les apories d'un système reposant entièrement sur la « bonne volonté » des marchés et du secteur privé n'ont pas tardé à se révéler. En effet, pour bénéficier des subventions de l'État, les foyers devaient obligatoirement contracter un crédit. Or, dans un pays où près de 60% des foyers gagnaient moins de deux salaires minimum[1021], les bénéficiaires potentiels du programme étaient en réalité incapables de remplir les conditions requises : soit qu'ils n'aient réellement pas la capacité d'emprunter, soit qu'ils n'aient pas de revenu fixe ou déclaré à présenter et que les banques leur refusent l'accès à l'emprunt. Ainsi, seule une infime partie des familles habilitées à bénéficier de l'aide du Fonds National de Logement pour acquérir une maison avait réellement accès à la propriété (environ 15%, d'après des données de 2012). Par ailleurs, et malgré les efforts déployés pour faire coïncider la demande avec l'offre de logement, les familles devaient attendre en moyenne deux ans pour obtenir leur bien. Au regard de ces limites et de l'incapacité du programme à atteindre les populations sans revenus ou à revenus très faibles, la stratégie d'assistance par le crédit mise en œuvre par l'État colombien entre 1991 et 2012 s'est révélée peu probante.

Pour autant, cette stratégie s'est maintenue tout au long de la période et a de surcroît fait l'objet d'une abondante publicité. Comme le souligne Gilbert, les politiques de logement répondent souvent à des enjeux de *realpolitik*[1022] : elles rapportent des voix. L'exemple de la politique d'Alvaro Uribe est en cela éclairant, car avant même d'être élu Président, celui-ci mobilisait la question du logement parmi ses principaux argument de campagne. En 2002, le candidat du *Centro democratico* déclarait vouloir faire de la société colombienne en une « nation de propriétaires ». Et en effet, son premier mandat, de 2002 à 2006, a été marqué par le lancement d'une série de mégaprojets de production d'unités habitationnelles. L'un des plus emblématiques a été mené à Cali, dans la zone Est de la ville : il s'agit du quartier Potrero Grande, une immense zone résidentielle vouée à reloger des populations vulnérables et exposées à des risques naturels. Le projet semblait dès le départ extrêmement vaste et ambitieux : la liste de groupes bénéficiaires en elle-même paraissait assez longue – à croire que le nouveau quartier allait pouvoir solutionner en un coup tout le problème du déficit

---

[1021] Chiffres de 2008, rapportés par A. Gilbert, « Free housing for the poor », *art. cit.*, p. 255
[1022] *Ibid.*, p. 255-256

habitationnel à Cali ! Dans les faits pourtant, le projet a connu une issue assez tragique[1023]. Les édifices avaient été bâtis à la va-vite, avec des matériaux et des *designs* de piètre qualité : les logements, d'ailleurs bien trop exigus pour des familles, n'ont pas tardé à se dégrader. De son côté, le processus de relogement a été insuffisamment planifié et encadré : les nouveaux habitants ont été répartis « pêle-mêle » dans les logements disponibles, au gré de l'avancement des travaux (et des retards assez importants). Pour finir, des individus issus d'horizons sociaux ou ethniques trop divers – voire de bandes rivales – se sont retrouvés logés dans les mêmes immeubles, ce qui a généré de fortes tensions et des situations de violence. Sans grande surprise, Potrero Grande s'est vite changé en cité-ghetto : quelques années à peine après sa création, le quartier rejoignait déjà le top-3 des zones les plus violentes de la ville. Cette issue peu glorieuse, pour un projet financé par la Nation, n'a pas empêché l'équipe Uribe d'afficher Potrero Grande (à ses débuts) parmi ses grandes « réussites » : le Président lui-même est venu inaugurer les premiers édifices construits lors d'une visite très médiatisée, en 2007.

L'expérience de Potrero Grande n'a d'ailleurs nullement servi de leçon au gouvernement colombien puisque la production de logement est restée parmi les axes stratégiques de la politique nationale. Deux ans après l'inauguration à Cali, le Centre démocratique a mis en œuvre son décret (inconstitutionnel) sur les MISN. Concession majeure au secteur privé, cette mesure a permis à Uribe et son parti de raffermir leur alliance avec les « puissants » du BTP et ainsi d'asseoir leur influence politique dans le pays[1024]. Là encore, les conséquences sociales et urbanistiques ont été assez dramatiques, comme le montre l'exemple de la Ciudadela Nuevo Occidente, à Medellin. Immense zone résidentielle, implantée dans l'aire d'expansion de la ville, la Ciudadela est souvent citée dans la littérature comme un cas emblématique de projet trop massif et peu favorable au bien-être de ses habitants[1025]. Encore une fois, le problème de la connexion aux services urbains (collecte des déchets, transport etc.) et de l'éloignement par rapport au centre-ville ont posé (et continuent de poser) de sérieuses limites à l'objectif d'amélioration des conditions de vie des populations « bénéficiaires »[1026]. Pour ces familles, le relogement au sein de la Ciudadela n'a parfois abouti qu'à une aggravation de leur situation de vulnérabilité sociale, dans la mesure où il les a contraintes à reculer dans la périphérie, loin des zones dynamiques et des opportunités d'emploi, formel ou informel. Et effectivement, rien qu'en se penchant sur les images satellites de la Ciudadela, on voit que celle-

---

[1023] H. Uribe Castro, C. J. Holguín, G. Ayala Osorio, « De invasores a población urbanizada », *art. cit.*

[1024] Lui-même ainsi que sa famille possèdent d'ailleurs des intérêts financiers et des parts dans des sociétés du secteur de la construction.

[1025] Lire : E. M. Meña, « Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria », *art. cit.*

[1026] Nous avons recours aux guillemets ici car la majorité des personnes concernées viennent de familles qui ont été déplacées involontairement de quartiers « informels », en raison de projets d'intérêt général ou de gestion du risque géologique. Source : *Ibid.*

ci se présente comme une protubérance, une véritable « ville-satellite », à l'image de celles que l'on construisait 50 ans plus tôt à Bogota et dans les grandes métropoles latino-américaines.

ii) La Politique de Logements Gratuits (PVG) : une stratégie très médiatisée

Avec l'arrivée au pouvoir de Santos, en 2010, la politique de logement d'intérêt social en Colombie a connu un nouvel élan. Dès son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement a pris acte des insuffisances de la stratégie ABC et de son incapacité à atteindre les groupes les plus vulnérables[1027]. Il a proposé d'inscrire le logement parmi les axes majeurs de sa politique de développement urbain, définie dans le document *Système de villes*. Surtout, il a tenté d'identifier et d'interpréter les failles de la politique nationale menée jusque-là, en reconnaissant tout particulièrement les insuffisances en matière de ciblage des plus démunis. Mais son diagnostic n'a pas fondamentalement remis en cause les bases de cette approche – loin de là. Plutôt que de rechercher une alternative à la production de nouveaux logements, il a choisi d'agir au niveau du système de financement et de crédit, en vue de rendre celui-ci plus accessible aux populations gagnant moins de 3 salaires minimums. S'il a effectivement donné une nouvelle impulsion au traitement de la question habitationnelle en Colombie, le gouvernement Santos n'a donc pas promu de changement radical en termes de référentiel d'action publique, maintenant le cap d'une stratégie d'inspiration néolibérale, jusque-là assez peu convaincante en termes de résultats.

En 2012, par le décret 1921, démarre le Programme de Logements Gratuits ou *Programa de Vivienda Gratuita* (*PVG*)[1028]. Il propose des solutions d'accès à la propriété entièrement subventionnées par l'État pour les familles de très bas revenus. Le principe du PVG est en fin de compte le même que celui du SFV ; seules différences : la subvention publique accordée pour le logement social est désormais proposée « en espèce »[1029] et elle couvre complètement le prix d'achat du bien[1030]. Dans un premier temps, le gouvernement annonce la mise à disposition de 100 000 habitations par an – un chiffre encore une fois très symbolique et qui joue sur les mêmes effets que la cible de Cities Alliance des « 100 millions ». Les familles éligibles à cette aide sont les catégories de foyers en situation (a) de pauvreté extrême, (b) de déplacement, (c) de haut risque naturel non-atténuable ou encore (d) d'urgence, c'est-à-dire

[1027] Voir : DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad,* Bogotá DC, DNP, 2011
[1028] En français : Programme de logement gratuit.
[1029] On parle aussi de SFVE (sigle en espagnol pour « subsidio familiar de vivienda en especie ») par comparaison avec l'ancien SFV.
[1030] Il s'agit d'une première en Colombie : traditionnellement, les politiques d'assistance sociale en matière de logement revêtaient plutôt un caractère payant. Les bénéficiaires devaient eux même fournir une partie du capital nécessaire, à travers l'épargne ou le crédit.

victimes de désastres environnementaux ou de calamités publiques[1031]. Or, dans un pays déchiré par un conflit armé depuis près de 50 ans et qui talonne la Somalie au premier rang des États les plus touchés par le problème du déplacement de personnes, de très nombreux foyers remplissent les critères du programme. Un peu dépassé par le nombre de candidats, le gouvernement décide d'instaurer un système de tirage au sort pour sélectionner les bénéficiaires. Dans chaque ville concernée par la construction de logements du PVG, des cérémonies de tirage au sort sont ainsi organisées, qui participent de la construction du « mythe » de ce programme. Car si la question du logement soulève toujours des réactions émotionnelles très fortes, l'idée d'obtenir une maison totalement gratuite génère des espoirs fous parmi les inscrits, d'autant plus quand le processus prend la forme d'un « jeu » de hasard, presque d'une loterie. L'annonce publique des résultats entraine des réactions vives, voire parfois « spectaculaires » chez certains bénéficiaires, réactions que les autorités encouragent et mettent à profit. Le procédé du tirage au sort présente en effet l'avantage de générer des rassemblements publics, médiatisables et qui deviennent l'un des principaux leviers de promotion de l'action gouvernementale en matière de logement social. L'émotion des « gagnants » et la gratitude que certains expriment vis-à-vis de leurs « bienfaiteurs » constituent ainsi de puissants ressorts de légitimation pour l'équipe de Santos. Le ministère du Logement se fait le relai de ces « moments forts » dont il couvre la revue de presse de son site internet.

Aux cérémonies de tirage au sort s'ajoutent encore les temps forts d'inauguration, présentés eux aussi avec force illustrations et titres accrocheurs. Le contenu des articles est rédigé sur un ton très emphatique (« encore X maisons de plus ! »), avec des tournures souvent subjectives et des jugements axiologiques à peine dissimulés : « Dans le département Valle del Cauca, le gouvernement a fait ce qu'il fallait : 225 maisons gratuites à Palmira et 400 de plus à Cali »[1032]. Le Président Santos, son ministre du logement et la première dame s'invitent eux-mêmes assez souvent sur les clichés qui accompagnent ces articles : souriant, distribuant des poignées de main ou même « participant aux travaux », armés d'une pèle de jardinage et en bras de chemise[1033]. Comme on le remarquait au Brésil dans le cadre du PAC, les projets infrastructurels d'envergure deviennent un moyen pour les élites politiques nationales de sortir du périmètre de la capitale et d'aller au contact des territoires. Volant la vedette aux maires et autres gouverneurs locaux, ils deviennent en quelque sorte le visage[1034] de projets auxquels ils

---

[1031] Art. 12 du décret 1921 de 2012

[1032] Notes prises durant la collecte de données. Nous soulignons la formulation axiologique.

[1033] Voir photos. Dans un autre article, l'auteur souligne le fait que le ministre du logement « a fait don de son jour de congé pour aller, un dimanche, aller annoncer aux habitants de Cartagena l'attribution de 300 logements supplémentaires… » Article en ligne disponible via le lien suivant : https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/gobierno-aumenta-cupo-de-vivienda-gratis-para-cartagena-cali-y-cucuta dernière consultation le 07/09/2021

[1034] Dans un des articles, un discours du Ministre est cité au cours duquel il déclare, d'une manière assez familière que « de chaque passage à Cali [il revient] sans un sou en poche, car tout l'argent va à la Succursale du ciel » (le surnom de Cali) et que cette fois il va encore leur accorder 7 810 millions de pesos pour un projet de services

ne contribuent pourtant que de manière très indirecte, car ce sont les entrepreneurs privés qui planifient, construisent et proposent les logements sociaux. Par rapport à des initiatives de réhabilitation de quartiers insalubres ou « d'invasions » – pour reprendre une appellation qui a cours en Colombie – ce type de projet semble en tout cas présenter un profil plus avantageux pour le gouvernement en place. Il est du moins plus facilement exploitable, sur le plan esthétique et du *branding* politique : dans des sociétés encore marquées par des préjugés classistes et des attitudes de rejet vis-à-vis des « squatters » de terrains, les photographies épurées de maisons alignées ou d'immeubles flambants neufs fonctionnent évidemment bien mieux sur l'opinion publique que des images (totalement hypothétiques) de raccords de canalisations d'eaux usées dans des zones d'habitat populaire dense et auto-construit. D'un point de vue symbolique – et quand bien même les familles de bénéficiaires puissent elles-mêmes provenir des très décriées « invasions » – l'accès à la propriété apparaît comme un facteur d'apaisement, de stabilité sociale : de quoi désamorcer l'éternelle crainte de la révolte des habitants de bidonvilles, de la fameuse « descente » des pauvres sur la ville[1035].

Si l'on en croit les recommandations formulées par Cities Alliance dans son Plan d'action, ce type d'intervention publico-privée et de production de nouveaux *conjuntos* habitationnels paraît tout à fait valide. En prenant des mesures d'envergure nationale, le gouvernement colombien se conforme en effet à l'objectif de « *scaling up* », c'est-à-dire d'augmentation de l'échelle des politiques tournées vers la réduction du mal-logement. S'il ne propose pas directement d'activités de *up-grading*, il se glisse en tout cas dans la brèche ouverte par le slogan (très controversé) du programme de « villes sans bidonvilles ». En fournissant des solutions de logement *formel* aux familles pauvres et déplacées, il offre en effet une alternative au sans-abrisme, au squat et à l'installation dans des zones d'habitat précaire ou informel. Ce faisant, il agit directement sur le déficit habitationnel quantitatif – et dans une moindre mesure, qualitatif.

Les premiers résultats montrent d'ailleurs une évolution plutôt positive dans ce sens. Sur un total de 3,8 millions de foyers en situation de déficit habitationnel (quantitatif et qualitatif) en 2005 dans l'ensemble du pays[1036], le PVG en aurait atteint quasiment la moitié,

---

basiques. Dans sa formulation, on a l'impression que l'argent de l'État est en fait son argent personnel, qu'il distribue généreusement et spontanément aux habitants de Cali, tout en vantant les charmes de cette ville (désignée dans l'article avec force surnoms et périphrases). Article en ligne disponible via le lien suivant : https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/cali-fue-premiada-con-mil-viviendas-gratis-mas dernière consultation le 07/09/2021

1035 Un mythe qui tend à se dissiper mais qui reste encore actif dans la société colombienne. Source : Travail de terrain à Cali. Voir aussi : chapitre 1, A.

1036 D'après le recensement de 2005. Il s'agit de la somme des déficits quantitatif et qualitatif précédemment cités. Source : DANE, cité par : Economía Urbana, Julio Miguel Silva, « Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa "Mi Casa Ya" », Asobancaria, *Ensayos Sobre Política de Vivienda*, Bogotá, Asobancaria, capitulo 4, p. 242-243

soit 1,8 millions[1037]. Au regard de ces chiffres et des analyses réalisées sur l'impact du programme, celui-ci aurait aussi bénéficié à une part bien plus importante de foyers en situation de vulnérabilité extrême que les initiatives antérieures, montrant dès lors un progrès assez net en termes de ciblage. À ce sujet, il faut préciser qu'à partir de 2012, un nouvel outil est incorporé à l'analyse de politiques publiques de développement en Colombie, c'est l'indice de pauvreté multi-dimensionnelle (IPM). Ce dernier provient du champ international du développement et se diffuse à partir de la publication d'un rapport du PNUD en 2010. En réalité, l'IPM a été élaboré par deux chercheuses de l'Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), un observatoire international de la pauvreté, lié aux institutions onusiennes. Ce nouvel indice s'inscrit dans la ligne des travaux sur l'économie du bien-être, avec une parenté revendiquée à la pensée d'Amartya Sen – dont on a déjà noté l'influence et la grande popularité sur la scène du développement. En Colombie, l'IPM est adopté assez rapidement par le DNP[1038], qui propose désormais d'appréhender la mesure de la pauvreté de deux manières distinctes et complémentaires : l'une quantitative et monétaire (avec un indice de pauvreté monétaire), l'autre sociale et plus qualitative (à travers l'IPM). Les dimensions de la pauvreté retenues par les institutions nationales sont globalement les mêmes que celles proposées au niveau international, elles se déclinent en dix entrées, rassemblées autour de trois grands axes : le niveau de vie, la santé et l'éducation. En Colombie, on a décidé de condenser les dix dimensions proposées par le PNUD en cinq entrées, à savoir : 1) les conditions d'éducation du foyer, 2) les conditions de l'enfance et de la jeunesse, 3) le travail, 4) la santé, y 5) les services publics du domicile et le logement. La dernière dimension est évidemment celle qui retient le plus notre attention, puisqu'elle touche à l'objet de notre démonstration. Selon nous, elle implique une forme de reconnaissance vis-à-vis de la question du logement comme enjeu de premier plan au sein de la lutte pour la réduction de la pauvreté en Colombie. Or, réciproquement, cette nouvelle inscription de la question du logement dans l'agenda international et domestique des politiques de développement va aussi conférer une légitimité accrue aux programmes de logement social du gouvernement national colombien. La stratégie de production massive de nouvelles habitations d'intérêt social par le secteur privé va ainsi bénéficier d'une forme de validation implicite, apparaissant finalement comme un moyen de répondre aux besoins les plus urgents des populations démunies.

[1037] J. M. Silva, « Concepto sobre la segunda fase del PVG », *art. cit.*, p. 242-243

[1038] Voir : DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*, Bogotá, 2011, p. 324 (une note de bas de page se réfère d'ailleurs clairement aux origines internationales du concept)

iii) *Diversification des stratégies d'intervention… ou dispersion des aides sociales aux plus démunis ?*

Au terme de sa première phase de mise en œuvre, plusieurs critiques sont néanmoins formulées à l'encontre du PVG. On lui reproche de s'être focalisé sur les grandes villes du territoire, et de n'avoir pas su s'adresser aux municipalités de plus faible envergure. Et effectivement, une des clauses importantes du PVG impliquait de construire les « nouveaux quartiers » dans des villes dotées des ressources nécessaires pour prendre en charge la fourniture des services (souvent coûteuse, du fait de la périphérisation des projets). Concernant l'accès aux services publics, les ensembles construits dans le cadre du PVG sont également caractérisés par un manque d'espace public et d'infrastructures, qui, ajouté à leur isolement, les rend parfois aliénants pour leurs habitants. Outre ce problème, le diagnostic qui se dégage après plusieurs années de fonctionnement du programme est celui d'une inadaptation assez généralisée des familles à leur nouvel environnement de vie[1039], qui se traduit par un mal-être, un usage parfois déviant des espaces et services collectifs[1040] et dans les cas les plus extrêmes, par un départ, avec l'abandon ou la vente (irrégulière) du bien.

Dans la nouvelle phase qui se lance en 2015 les concepteurs du programme tentent de pallier ces limites à travers diverses mesures. Mais si la couverture des municipalités de petite et moyenne taille va effectivement augmenter, la qualité des ensembles résidentiels semble toujours poser problème. Dans son étude, Silva montre toutefois que certains ajustements se font au prix de l'efficacité, et même du bon sens[1041]. Par exemple, la décision de prioriser les projets qui présentent des services publics les plus complets possibles (incluant des hôpitaux) paraît désormais assez peu pertinente, au regard de la réduction de la taille des résidences (de 200, 300 ou 500 logements). Autre changement notoire, incorporé dès la première phase du PVG et renforcé dans la seconde : l'apparition de la modalité « Comunidad Somos Todos »[1042] (CST), vouée à améliorer l'accompagnement des familles bénéficiaires. Chose étonnante, cette solution émane du groupe Camacol, représentant politique des intérêts du secteur de la construction civile. En fait, la proposition du groupe n'est ni plus ni plus moins que de confier aux sociétés privées, en charge de l'édification des logements, la réalisation du travail social avec les propriétaires entrants. (Évidemment, ce travail n'est pas réalisé bénévolement et de nouveaux fonds sont débloqués par le ministère du Logement qui viennent grossir la marge de

---

[1039] Ce problème, loin d'être anodin, est même reconnu dans les rapports d'organisations internationales. Cf : WB, *Project performance assessment report. Colombia. Programmatic productive and sustainable cities development policy loans,* (IBRD-82250, IBRD-84550), IBRD, February 11, 2020, p. 23

[1040] L'anthropologue Maria Elvia Meña a étudié l'expression de ces phénomènes de manière détaillée dans un article : E. M. Meña, « Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria », *art. cit.*

[1041] J. M. Silva, « Concepto sobre la segunda fase del PVG », *art. cit.*, p. 211-274

[1042] En français : « nous appartenons tous à la communauté ».

ces sociétés.) L'idée de tertiariser l'accompagnement communautaire dans un projet touchant à l'habitat n'est pas nouvelle : on l'a déjà observée au Brésil, dans le cas du *Favela Bairro*. Mais à l'image des limites que nous constations un peu plus tôt dans le programme carioca, la privatisation du travail social dans le CST colombien ne va aboutir qu'à des résultats mitigés[1043]. Une issue en somme assez prévisible, au regard de la complexité de la tâche à accomplir et de l'inadéquation des agendas communautaire (inscrit dans le temps long, lié au bon vouloir des individus et à des objectifs fluctuants) et du secteur privé (soumis à des échéances de court terme, avec des objectifs pré-définis et une attente de profit) – sans parler du manque d'expérience de certaines sociétés en matière d'activités sociales. Ainsi, malgré les « 20 mille bénéficiaires » annoncés fièrement par le ministère du Logement en 2014, le CST va-t-il demeurer assez peu significatif en termes d'impact sur le bien-être général des nouveaux propriétaires. Dans la presse, la littérature académique et nos entretiens[1044], les programmes de logement gratuit de l'État colombien vont plutôt faire l'objet de critiques : au regard des défaillances que nous avons déjà relevées, mais surtout de l'éloignement des nouveaux ensembles de logement par rapport aux zones urbaines dynamiques et aux lieux d'opportunités professionnelles et sociales[1045]. En fin de compte, la politique de logement social du gouvernement colombien va donc en partie reproduire les dynamiques d'exclusion à l'origine des inégalités sociales dans le pays. En effet, en logeant ou relogeant les populations à faibles revenus dans des résidences sous équipées, faiblement reliées aux quartiers dynamiques, le PVG ne résout pas entièrement la situation de vulnérabilité des familles bénéficiaires[1046]. Les améliorations qu'il propose concernent principalement la qualité architecturale de l'hébergement et sa conformité aux normes urbanistiques et de construction. Mais ces apports demeurent très partiels et même peu significatifs. Ils sont aussi de très court-terme, au vu de la détérioration rapide que connaissent certains bâtiments, construits à partir de designs et de matériaux de faible qualité. En cela, malgré les chiffres encourageants du nombre d'unités produites[1047] et du déficit habitationnel (quantitatif) en baisse, l'approche du gouvernement Santos en matière de logement se heurte rapidement à de sérieuses limites, démontrant une

[1043] *Ibid.*

[1044] Entretien avec Flor Inès Marin : Pour elle, le PVG de Santos repose sur un modèle qui n'est pas viable économiquement ni socialement. Elle le compare avec un autre programme du même style, dans le secteur de l'éducation, « *Ser pilo paga* » : « avec ce que tu as investi dans un individu, tu aurais pu apporter l'accès à l'éducation à vingt personnes. »

[1045] E. M. Meña, « Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria », *art. cit.* ; Pablo Correa, Angélica Cuevas, Sergio Silva, María Paulina Baena, « La otra cara de las viviendas gratis », Bogota, *El Espectador*, Nacional 5 oct. 2014 ; A. Gilbert, « Free housing for the poor », *art. cit.*, p. 258.

[1046] C'est aussi le constat fait par la Banque mondiale, dans le rapport déjà mentionné : WB Group, *Project performance assessment report. Colombia*, *op. cit.*, p. 29, note 9

[1047] L'objectif du PVG seul est de 100 000 logements par an au niveau national. En 2014, on passe à 400 000 unités annuelles en cumulant les quatre programmes du PND : PVG II, *Mi Casa Ya*, Subsidio a la tasa de interés, VIPA.

nouvelle fois les apories d'une approche d'économie libérale, fondée sur une généralisation du crédit et de la production habitationnelle massive.

En termes de retombées politiques immédiates, le PVG va pourtant bien contribuer à un accroissement de la popularité de Juan Manuel Santos[1048], réélu en 2014. Pour son second mandat, le Président décidera même d'élargir encore l'offre de subventions pour l'acquisition d'un logement, en étendant celle-ci aux classes moyennes basses et aux couches plus aisées. Dans le PND de 2014-2018, on voit ainsi surgir trois nouveaux programmes, en plus de la seconde version du PVG, dont le fameux « *Mi casa ya* »[1049] qui devient le nouveau programme star du gouvernement. Très proche du PVG, le *Mi casa ya* en offre une version plus « qualitative », puisqu'il tend à faciliter l'achat de biens plus coûteux (avec un prix maximum multiplié par deux) par des foyers appartenant à la tranche salariale supérieure (les 2 à 4 salaires minimums). Les deux autres programmes qui voient le jour dans le PND sont davantage axés sur les leviers bancaires : l'un se définissant complètement comme une aide au crédit (pour des foyers potentiellement aisés, jusqu'à huit salaires minimums) et l'autre mêlant épargne individuelle et subvention publique[1050]. Avec l'arrivée de ces nouvelles mesures, le rythme de production de logement impulsé par le gouvernement doit encore s'accroître, puisque l'objectif en termes de volume annuel d'unités nouvelles quadruple : ce ne sont plus 100 000 logements qui sont attendus mais désormais 400 000 ! Néanmoins en même temps qu'elle s'institutionnalise et se diversifie, la politique de logement « pour les pauvres », qui avait pris racine dans une situation « d'urgence » sociale et un discours sur la vulnérabilité, semble aussi changer de visage. De plus en plus tournée vers les classes moyennes, elle paraît dévier peu à peu de ses objectifs d'origine pour se diriger vers des cibles et des marchés plus rentables économiquement. Et comme les inégalités ne cessent d'exister et de grandir dans le pays, le marché informel du logement demeure la solution la plus prisée par les classes populaires pour s'installer en ville, le plus souvent dans des quartiers périphériques, sur des terres non régularisées, parfois considérées à haut risque naturel. À Cali par exemple, le nombre d'habitants installés informellement sur la digue du Rio Cauca, la zone Jarillón, augmente très fortement dans la première moitié des années 2010[1051].

[1048] Selon Jorge Londoño, directeur d'une grande agence de sondage en Colombie : « Le programme de logement est devenu le label du gouvernement Santos, et les gens le perçoivent comme une des meilleures initiatives de la Présidence. ». Propos cités dans un article de 2013 du média Reuters : Luis Jaime Acosta, « Popularidad del presidente de Colombia sube a 47 por ciento: sondeo », Reuters, May 2013. Disponible au lien suivant : https://www.reuters.com/article/latinoamerica-colombia-santos-popularida-idLTASIE94203C20130503 dernière consultation le 01/09/2021

[1049] En français : « Ma maison, tout de suite »

[1050] Il s'agit du programme VIPA, « vivienda para ahorradores », c'est-à-dire littéralement : « logement pour épargnants ».

[1051] D'après des données de terrain.

Il faut préciser néanmoins que, depuis 2012 et en parallèle de la stratégie axée sur le logement social, un autre programme national a vu le jour afin de tenter de réduire la pauvreté extrême en Colombie. Il s'agit du « *Más Familias en Acción* » (MFA), une initiative centrée sur l'éducation, la santé et l'alimentation – trois autres dimensions fondamentales de l'IPM. En réalité, le programme n'est pas entièrement nouveau dans le paysage national des politiques publiques de transfert monétaire : il découle du *Familias en Acción*, né en l'an 2000 (durant les premières années du mandat Uribe), dont il reprend les principes en élargissant le public cible. En effet, alors que la première version se consacrait quasi uniquement à des foyers ruraux, le MFA du gouvernement Santos se tourne plus résolument vers les populations urbaines. Il propose un système de transferts monétaires conditionnés, voué à prendre en charge une partie des coûts associés aux nécessités basiques de familles comprenant des membres mineurs (de moins de 18 ans) et considérées vulnérables au regard des indicateurs nationaux[1052]. Bien que non ciblée sur les habitants des périphéries et des quartiers populaires, cette initiative a eu, de fait, un impact assez crucial sur l'amélioration des conditions de vie de ces groupes. Plusieurs organisations internationales ont d'ailleurs salué ce programme dans leurs rapports, comme une initiative réussie de transfert monétaire dans un pays du Sud[1053]. Mais malgré son utilité certaine, le MFA demeure, comme la plupart des programmes de transferts conditionnés, une mesure ponctuelle, soumise aux aléas des changements politiques et budgétaires. Elle semble en outre assez peu « durable » dans la mesure où, excepté via son focus sur l'éducation, elle se concentre surtout sur une aide d'urgence, sans offrir aux bénéficiaires de moyen concret pour améliorer leur situation, à travers par exemple des modules de formation, d'insertion sociale ou professionnelle[1054].

En tout cas, dans la Colombie des années 2000 et 2010, la question des quartiers précaires en elle-même n'a fait l'objet que d'une assez faible attention au niveau national. De manière générale, les gouvernements qui se sont succédé semblent même avoir évité d'aborder frontalement cette problématique. Tous ont préféré l'entrée du déficit habitationnel, effectivement plus consensuelle et plus « maniable », débouchant en outre sur des stratégies d'intervention plus rentables économiquement et politiquement : comme celle de production massive de logements. Ainsi, malgré d'indéniables (et nécessaires) ajustements de sa politique, le gouvernement colombien a-t-il systématiquement échoué à réduire la précarité du logement

[1052] Il s'agit des familles inscrites dans les registres soit du SISBEN, soit des victimes du conflit armé ou des personnes déplacées ou de toutes les familles considérées comme étant dans une situation de pauvreté extrême ou multidimensionnelle. Cf : IABD/BID, Nadin Medellín, Fernando Sánchez Prada, « ¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe », Nota técnica n°IDB-TN-884, Noviembre 2015

[1053] *Ibid.*

[1054] Ceux-ci sont en revanche présents dans le package de la Red Unidos (Réseau Unis), un programme d'aspect plus intégral mais réservé aux familles en situation de pauvreté extrême, qui représentent un cinquième des bénéficiaires du MFA. Source : *Ibid.*

de manière durable, laissant libre cours aux activités des urbanisateurs pirates et aux occupations de terrains à risque ; laissant surtout en suspens l'amélioration des conditions de vie des quelques six millions d'habitants de « slums » du pays[1055].

c) Brésil : Le *Minha Casa Minha Vida*, un programme-star qui fait débat

i) Le « petit dernier » du PT : un programme voué à produire du logement social à très grande échelle

Au Brésil, et malgré un contexte économique international troublé, la décennie des années 2010 semble s'ouvrir sur une période plus prospère pour une partie de la population. Les mesures sociales prises par le gouvernement PT paraissent avoir porté leurs fruits, car si les inégalités restent encore très présentes sur le territoire, les taux de pauvreté et de pauvreté extrême ont fortement chuté depuis le début des années 2000[1056]. À l'origine de ces changements, une hausse du salaire minimum (de 200 à 510 reais en 2010, puis à 880 en 2016) mais aussi divers programmes de transfert monétaire, dont le fameux *Bolsa Familia*. Né en 2003 de la fusion de diverses initiatives vouées à améliorer la santé, l'alimentation, l'éducation et l'accès aux services sociaux des populations issues les classes sociales les plus basses (au départ : les foyers recevant jusqu'à 70 réais mensuels par tête), ce programme est vite devenu l'étendard du PT. Avec des transferts mensuels pouvant atteindre les 200 réais par foyer, il a en effet acquis une popularité importante dans le pays et a représenté une aide significative pour de nombreuses familles. De la même manière que le *Más Familias en Acción* en Colombie, il a particulièrement contribué à l'amélioration de vie des habitants de favelas ou de quartiers populaires auto-construits. Mais par rapport à son équivalent colombien, le *Bolsa Familia* a constitué un apport bien plus massif : en 2010, il avait déjà bénéficié à plus de 12 millions de foyers dans le pays[1057].

Parallèlement à ces mesures généralistes, tournées vers une réduction globale de la pauvreté dans le pays, des initiatives ont également été adoptées pour traiter plus spécifiquement les problématiques d'accès aux services urbains, de risque naturel ou de logement des habitants de quartiers populaires. Comme on l'a déjà montré, le PAC-UAP a en cela joué un rôle important : il a permis de réelles améliorations dans certaines zones, où il a favorisé l'installation de systèmes de traitement des eaux, la connectivité aux réseaux de

---

[1055] Source *: Urban Indicator Data base* (UN-Habitat). D'après les données disponibles, le nombre d'habitants de bidonvilles urbains en Colombie était de 6 675 000 en l'an 2000 et de 5 137 000 en 2010.
[1056] UN-Habitat, *Scaling-up affordable housing, op. cit.*, p. 7-9
[1057] Marcela Nogueira Ferrario, « Los efectos del programa Bolsa Família en el consumo familiar », *Revista CEPAL*, n° 112, Abril 2014, p. 153

transports publics etc. Néanmoins, il a aussi été l'objet de nombreuses dérives et instrumentalisations, en particulier dans le contexte de la préparation aux méga-événements. En lien avec ces circonstances particulières, parfois aussi avec l'incapacité financière et/ou technique des acteurs publics locaux à gérer des situations de risque, la modalité *d'urbanisation* de quartiers précaires a souvent été détournée de son but initial, devenant un prétexte à des délogements de populations. Dans certaines villes, le phénomène s'est révélé bien plus massif que prévu et les processus de relogement ont manqué de planification : parmi les familles délogées, certaines ont dû demeurer dans des logements provisoires pendant de longues périodes, en attente d'une alternative plus durable.

Justement, pour améliorer la prise en charge du relogement des familles déplacées de leur quartier d'origine, une mesure complémentaire au PAC-UAP a vu le jour : le programme *Minha Casa Minha Vida* (MCMV). L'idée de cette nouvelle initiative était aussi de compléter l'action curative du PAC par une dimension « préventive », en offrant aux familles brésiliennes à faibles revenus une alternative de logement sur le marché formel[1058]. À travers le MCMV, les foyers situés dans la tranche des 0 et 3 salaires minimum (groupe 1) pouvaient accéder à la propriété d'un logement subventionné jusqu'à 90%, bénéficiant en outre d'une exemption de taxes et de taux d'intérêt. Les groupes 2 et 3, respectivement de 3 à 6 salaires minimaux, et de 6 à 10, bénéficiaient eux aussi de subventions et d'aides significatives, incluant une défiscalisation partielle et des taux d'intérêts à l'emprunt très réduits.

Le but initial du programme était d'atteindre le million d'unités habitationnelles (« projetées », pas nécessairement encore construites) sur la période 2009-2010, une cible ambitieuse et à laquelle venaient se greffer aussi des enjeux de croissance économique – l'éternel projet de stimuler le secteur privé pour booster la création de richesses au niveau national. De la même manière que pour le PAC, l'exécution des travaux devait être prise en charge par le secteur privé de la construction civile. Le rôle de ce secteur semblait même encore plus important, car afin d'éviter les lenteurs des tractations administratives, les sociétés de BTP s'étaient vu accorder le monopole de la mise en œuvre : c'était désormais à elles de préparer les projets et de les soumettre à l'approbation du gouvernement fédéral. Il leur revenait aussi de commercialiser les biens vendus aux second et troisième groupes, tandis que ceux du premier groupe étaient remis à la Banque fédérale, la CAIXA, qui gérait la répartition avec les municipalités. En fin de compte, et un peu à l'image de ce que l'on observait dans le cas colombien, le programme avait été conçu de telle sorte que l'État fédéral, une fois fixées les normes de construction et les conditions de financement, n'agissait plus que comme un coordinateur distant des opérations, celles-ci quasi intégralement conduites par le secteur privé.

[1058] Source : Cities Alliance, *Impacto da Cities Alliance no Brasil*, *op. cit.*

Les entités fédérées (municipalités et gouvernements d'États), quant à elles, apparaissaient comme les grandes oubliées du MCMV. Pour remédier à certains blocages techniques et bureaucratiques observés durant le PAC, la feuille de route du nouveau programme avait été pensée de telle sorte que le recrutement des entreprises ne soit plus à la charge des municipalités. Perdant du même coup l'initiative des projets[1059], celles-ci n'étaient donc plus appelées à intervenir qu'au niveau de la recherche de bénéficiaires potentiels pour les logements sociaux en construction. Elles devaient également prendre en charge le versement d'une contrepartie pour les projets entrepris sur leur territoire, celle-ci pouvant se manifester sous forme financière ou de fourniture de services urbains. En théorie, les municipalités avaient aussi la responsabilité de « préparer le terrain » des projets de production habitationnelle, c'est-à-dire de prévoir leur insertion dans le plan de la ville, en faisant usage des instruments du Statut de la ville. Elles devaient en particulier œuvrer à la recherche d'emplacements urbains centraux et stratégiques, ou du moins, de lots suffisamment étendus et suffisamment connectés avec les zones dynamiques. Dans la pratique, elles n'en ont que rarement eu les moyens et les nouvelles résidences ont fleuri, le plus souvent, en périphérie lointaine, là où la terre coûte le moins cher.

Car la participation du secteur privé était bien sur conditionnée, pour les sociétés initiatrices de projets de construction de condominiums, à la réalisation d'une marge économique la plus importante possible. Or, les règles du jeu fixées par le Ministère et la CAIXA ne permettaient guère qu'une manière, pour les entreprises, d'optimiser leur profit : c'était de jouer sur le coût d'achat des terrains. En effet, en vertu des normes établies au moment de la conception du MCMV, la production des nouvelles unités devait se structurer autour d'une équation dans laquelle le prix de vente des unités était donné et le coût de construction relativement stabilisé, en raison des standards imposés par la CAIXA et du coût généralement homogène des matières premières sur l'ensemble du territoire. En fin de compte, la seule variable sur laquelle les sociétés de BTP pouvaient influer pour accroître leur marge économique renvoyait à la valeur des terrains où allaient pouvoir s'implanter les logements[1060]. Afin de maximiser leurs bénéfices, ces sociétés ont donc souvent pris le parti de construire les résidences du MCMV en périphérie lointaine, sur des terres bon marché. Elles y étaient d'autant plus incitées que la responsabilité de fournir les services urbains basiques aux nouveaux quartiers incombait majoritairement aux municipalités – qui, dès lors, devaient payer le prix des profits réalisés par le secteur privé. À terme, un tel mode de fonctionnement a été à l'origine d'un accroissement des logiques d'étalement urbain, de spéculation foncière et enfin d'exclusion vis-à-vis des secteurs populaires et de groupes sociaux déjà marginalisés.

[1059] Comme c'était le cas dans le PAC. L'intermédiation des municipalités entre les financements fédéraux et les entreprises privées « sous-traitantes » avait été perçu comme un frein pour l'avancement des travaux, en raison des lenteurs bureaucratiques et aussi de l'instabilité de certains contrats.
[1060] Entretien avec Adriana Laranjeira

ii) La réception plus que mitigée du programme et ses effets de plus long terme

Dans les premiers temps pourtant, le MCMV semblait plutôt avoir le vent en poupe : fort d'une excellente réputation dans les sphères du gouvernement Fédéral, il bénéficiait aussi des faveurs du secteur de la construction et de l'opinion publique. À ses débuts en effet, le programme affichait des résultats assez positifs en termes d'impact social, de retombées économiques, mais aussi de gestion : il se présentait en somme comme un véritable « succès institutionnel et politique »[1061]. Des critiques avaient effectivement été formulées au moment de son lancement, venant principalement des milieux intellectuels et académiques. Des figures comme Rolnik, Maricato, Bonduki ou Nakano, plus ou moins proches du parti travailliste, mais en tout cas assez influentes vis-à-vis du ministère des Villes et du débat national sur l'urbain, avaient notamment émis quelques réserves, préoccupées par l'envergure du programme et le rôle primordial accordé au secteur privé[1062]. Mais à l'époque, ces craintes ne se fondaient guère encore que sur des hypothèses, des conjectures réalisées sur la base d'une analyse « littéraire » et *in abstracto* du programme : leur audience demeurait pour cela assez réduite. En 2011, le programme a même été reconduit d'emblée par Dilma Roussef, fraichement élue à la Présidence et qui ne voyait que des avantages à produire massivement des logements pour les populations de bas revenus. Ce n'est qu'à partir des années 2012 et 2013 que les critiques du MCMV ont réellement commencé à trouver un écho dans la société et une prise plus importante dans le débat national[1063].

À ce moment-là en effet, les premières résidences commencent à montrer de sérieuses faiblesses et les bénéficiaires eux-mêmes se retournent contre le programme. Des chercheurs se mobilisent aux quatre coins du pays. Très vite, des études préliminaires sont publiées, en particulier par les membres de l'Observatoire des Métropoles, qui dès le départ s'étaient montrés soucieux de la tournure massive prise par le MCMV. Constitué de spécialistes de l'urbain, ce réseau était déjà présent de longue date au Brésil. Il bénéficiait d'ailleurs d'une certaine influence sur les débats urbains et sur le ministère des Villes lui-même. Profitant d'une des rencontres annuelles de l'ANPUR[1064], un autre réseau d'études urbaines (celui-ci de nature

---

[1061] Adauto Lucio Cardoso, Samuel Thomas Jaenisch, Thêmis Amorim Aragão, *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*, IPPUR/UFRJ, Letra Capital, 2016, « Introdução », p. 33

[1062] Voir notamment : Raquel Rolnik, Kazuo Nakano, « As armadilhas do pacote habitacional », *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, No. 20, March 2009, p. 4-5. Pour une posture plus optimiste et nuancée, lire : Nabil Bonduki, « Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida », *Teoria e Debate*, vol. 82, 2009

[1063] A. L. Cardoso, S. T. Jaenisch, T. Amorim Aragão (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*, *op. cit.*, p. 33

[1064] Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional : il s'agit d'une association de nature académique, regroupant essentiellement des chercheurs en planification urbaine, qui présentent à chaque rencontre leurs derniers travaux, s'associent pour des projets de recherche, etc.

essentiellement académique) à Florianopolis, en 2009, des chercheurs reconnus et engagés tels que Adauto Cardoso ou Luciana Lago – tous deux rattachés à l'Observatoire – décident de convoquer un projet d'évaluation des avancées et résultats du MCMV[1065]. Les ramifications à la fois de l'Observatoire et des réseaux de l'ANPUR offrent l'avantage de permettre une couverture assez large des villes brésiliennes : avec des membres éparpillés sur l'ensemble du territoire, le projet de recherche prend des proportions nationales. Divers projets parallèles voient aussi le jour, dont un qui bénéficie même d'un financement public octroyé par le ministère des Villes (via une institution fédérale de financement de la recherche) ; il s'intitule « *Cidade e Moradia* » (ville et Logement)[1066].

Dans toutes ces études en tout cas, le bilan est sans appel : de São Paulo à Belém, les résidences du MCMV présentent un patron similaire : elles sont éloignées des centres-villes, faiblement connectées aux zones dynamiques et même aux services urbains basiques. Le constat qui est fait par les chercheurs à partir de 2013 confirme finalement les craintes des premiers intellectuels qui anticipaient une carence en « urbanité » pour les nouveaux logements sociaux et un approfondissement des logiques d'exclusion[1067]. Pour Pedro da Luz, l'un de nos enquêtés, le MCMV a complètement reproduit les erreurs de la BNH dans les années 1970, mais en commettant une faute plus grave encore, car justement, en 2010, les effets de politiques de ce type étaient déjà bien connus[1068]. Pour Luciana Lago, la comparaison des standards du MCMV avec ceux de l'époque de la BNH révèle d'ailleurs une aggravation des conditions de logement des bénéficiaires : elle mentionne par exemple une norme appliquée dans la phase 1, en vertu de laquelle les nouveaux propriétaires n'avaient pas le droit d'exercer des activités commerciales à l'intérieur ou en devanture des habitations[1069]. De manière générale, la plupart de nos enquêtés et les auteurs brésiliens qui ont étudié le MCMV s'accordent à considérer que la prise en charge de la production habitationnelle par le secteur privé, dans un contexte déjà marqué par les avancées de la néolibéralisation, a conduit à renforcer les logiques de mercantilisation du sol et d'étalement urbain.

[1065] Plusieurs ouvrages paraîtront dans le sillage de cette initiative, parmi lesquels : Adauto Lúcio Cardoso (dir.), *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013 et A. L. Cardoso, S. T. Jaenisch, T. Amorim Aragão (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil*, *op. cit*.

[1066] Voir l'ouvrage : Caio Santo Amore, Lucia Shimbo, Beatriz Rufino, *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*, Letra Capital, 2015

[1067] R. Rolnik, K. Nakano, « As armadilhas do pacote habitacional », *art. cit.* Lire aussi : Raquel Rolnik, « Nosso déficit não é de casas, é de cidade », *Blog da Raquel Rolnik, WordPress*, 2012, disponible en ligne : https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/11/06/nosso-deficit-nao-e-de-casas-e-de-cidade/ dernière consultation le 30/09/2021

[1068] Entretien avec Pedro da Luz Moreira

[1069] Entretien avec Luciana Lago, dans : « "Minha Casa Minha Vida é pior que BNH dos militares", diz pesquisadora da UFRJ ». *Sul21*, 24 de novembro de 2011. Source : https://sul21.com.br/ultimas-noticias-geral-noticias-2/2011/11/minha-casa-minha-vida-e-pior-que-bnh-dos-militares/ dernière consultation le 24/09/2021

À Rio de Janeiro, ces effets ont pu être légèrement atténués grâce à l'intervention préventive d'un groupe d'architectes et d'urbanistes engagés[1070], au sein de l'appareil municipal. Ayant anticipé, grâce au souvenir encore vif des expériences menées durant les années Lacerda, les dérives à venir, ces acteurs se sont mobilisés pour demander aux décideurs locaux la mise en place d'un filet de sauvetage.

> « Et on les a prévenus, à cette époque ! Il va se passer ça, c'est évident. Il fallait juste jeter un œil au design du programme, c'était clair que ça aller arriver. Non qu'on ait eu une boule de cristal, non. Et ça ne s'est pas passé autrement : première série, hein, de propositions que les entrepreneurs ont ramenées… ? Elles étaient toutes, sans exception, à Santa Cruz ! Il n'y a rien à Santa Cruz ! Mais concentrer une telle production de logement dans une zone qui possède aussi peu d'infrastructures, c'est se mettre à genoux pour demander d'avoir des problèmes graves demain ! »[1071]

Afin de limiter les dégâts et l'éparpillement des ensembles du MCMV dans toute la périphérie lointaine de Rio, ce noyau de professionnels avertis a donc contribué à la préparation d'une résolution conjointe entre la SMU et la SMH[1072], qui a permis de poser un certain nombre de conditions au choix des terrains pour l'emplacement des résidences. En particulier, cette résolution a imposé la mise en œuvre des projets du MCMV dans une zone précise, à l'Ouest de la ville, considérée comme suffisamment desservie en termes de services urbains : c'est ce qu'on a appelé la « mancha oeste ». Elle a aussi exigé la construction des résidences à proximité de certains grands axes, comme l'Avenida Brasil, non loin aussi du tracé des transports en commun[1073]. D'après notre enquêtée et un rapport produit sur le sujet par le laboratoire Logement et forme urbaine, cette mesure a été assez salutaire, même si elle est arrivée un peu tardivement : la résolution a en effet été produite en 2012, date à laquelle de nombreux ensembles de logements avaient déjà été entrepris, voire achevés.

Dans la plupart des autres villes brésiliennes concernées par le MCMV, et contrairement à ce qui avait été prévu ou du moins encouragé par les concepteurs du programme, les autorités locales n'ont pris aucune précaution pour tenter de contrôler la localisation des projets habitationnels. À Fortaleza par exemple :

[1070] Ces acteurs étaient, pour la plupart, des anciens du *Favela Bairro* : des professionnels sensibilisés à la question et à la cause des favelas, qui par le passé avaient déjà permis à la municipalité d'avancer, en termes techniques mais aussi politiques, vers un modèle d'administration urbaine plus inclusif et innovant. Nous avons eu l'opportunité de rencontrer et d'échanger avec plusieurs d'entre eux durant notre enquête de terrain à Rio.

[1071] Entretien Adriana Laranjeira.

[1072] Départements d'urbanisme et de logement. Voir : resolução SMU/SMH n° 1 de 18 de maio de 2012

[1073] Laboratório Habitação e Forma Urbana (LAB), Benetti Pablo (dir.), *Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV*, Proposta chamada MCTI/CNPq/MCIDADES, N°11/2012

« les zones choisies pour la construction des projets (…) correspondent à celles qui sont le moins recommandées par le Plan [directeur], au regard du manque d'infrastructure urbaine et d'équipements. Des zones qui sont même désignées comme étant des zones de requalification urbaine ou d'occupation restreinte par le plan directeur municipal. »[1074]

Dans les municipalités voisines, situées dans sa région métropolitaine de la capitale cearense, des ensembles de logements auraient même été implantés sur des espaces considérés vulnérables au niveau environnemental[1075]. À travers ces exemples, on constate que la production de logements sociaux dans le Brésil des années 2010 tend à reproduire les logiques de discrimination sociale à l'œuvre depuis toujours dans la formation des bidonvilles. En n'offrant aux classes de bas revenus que des alternatives situées en périphérie lointaine des villes et surtout caractérisées par des conditions d'habitabilité précaires (faible connexion aux services urbains, emplacement inadéquat au regard du plan directeur, faible mixité sociale et entre-soi), le MCMV aboutit finalement à construire de nouveaux « slums », mais des « slums » légaux, qui ne disent pas leur nom. C'est d'autant plus le cas lorsque les constructions, par manque d'entretien ou défaut de fabrique, se détériorent avec le temps[1076]. Dans les cas les plus extrêmes, les résidences ont même été occupées et reprises en main par les milices locales, de la même manière que l'auraient été des rues, des territoires dans les favelas. Les fortes densités observées dans certains ensembles, en particulier ceux approuvés durant les premières années du programme[1077], ajoutent encore à la comparaison – on se souvient en effet, que les premières définitions du *slum* proposées par ONU-Habitat prenaient en compte cette dimension de densité[1078].

Sans pousser la critique aussi loin, cette agence adopte elle-même une posture assez contrastée vis-à-vis du MCMV. Dans un rapport consacré à l'analyse de ce programme et à la

[1074] Renato Pequeno, Sara Vieira Rosa, Henrique Alves da Silva, « O Programa Minha Casa Minha Vida no Ceará e na Região Metropolitana de Fortaleza », A. L. Cardoso, S. T. Jaenisch, T. Amorim Aragão (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil*, *op. cit.* p. 248-249

[1075] C'est le cas dans d'autres régions du Brésil. Voir pour l'exemple de Natal, lire notamment un article comparatif entre des cas brésiliens et colombiens, présenté lors d'une rencontre de l'ANPUR au Brésil : Maria Dulce Picanço Bentes, Carlos Alberto Torres Tovar, « Gestão do solo em projetos de habitação de interesse social: Programa Minha Casa, Minha Vida e Macroproyectos de Interés Social Nacional. Experiências Brasil e Colômbia », papier présenté lors de la XVIIe session de l'ENANPUR à São Paulo, 2017 p. 10

[1076] Même si ce problème semble moins fréquent qu'en Colombie, dans les macroprojets du temps d'Uribe. Cf : WB, *Project performance assessment report. Colombia*, *op. cit.*, p. 29 Note 7

[1077] En 2013, un décret vient limiter le nombre maximal de logements par résidence à 300, alors qu'il était à 500 initialement. Cette initiative ne résout pourtant pas entièrement le problème du surpeuplement et de l'entre-soi, puisqu'il demeure possible, pour les sociétés constructrices, de bâtir plusieurs résidences les unes à la suite des autres, dans une configuration qui dans le jargon technique correspond à de la « contiguïté ».

[1078] Cf Chapitre 2, C

mise en évidence de ses « bonnes pratiques », elle émet un certain nombre de réserves, questionnant notamment la qualité des solutions de logement fournies.

> « *For a number of reasons linked to the profitseeking behaviour of developers and the lack of more robust standards for architectural design and urban insertion, the capacity of the Programme to universalize good and innovative architectural solutions as well as social-spatially inclusive cities remains to be seen.* »[1079]

Dans cette citation, la remise en question de la capacité du MCMV à générer des solutions habitationnelles satisfaisantes – du logement *vraiment* convenable, en somme – va clairement de pair avec la mise en perspective de la nature fondamentalement intéressée des sociétés privées, chargées de conduire la production de logement. Car si la participation du secteur privé aux politiques publiques constitue une solution effectivement « pérenne » de fonctionnement et surtout de financement, c'est aussi une solution assez risquée, voire bancale. Dans certains cas, les intérêts financiers des sociétés impliquées peuvent en effet se dresser comme une barrière de taille à la réalisation des objectifs initiaux de la politique concernée, compromettant l'efficacité des mesures entreprises et la qualité des interventions réalisées. Dans le cas du MCMV, la principale limite induite par le leadership des acteurs privés est liée à leur rapport à la question foncière, avec pour effets directs et immédiats l'étalement urbain, la périphérisation du logement social et la ségrégation socio-spatiale des classes populaires. Mais ce rapport « intéressé » à la terre et cette intrusion des enjeux de profit dans le choix des emplacements des résidences a aussi produit des externalités négatives plus diffuses. En particulier, les analystes du programme ont observé des effets collatéraux sur les bidonvilles existants, dans les villes où le programme a été développé. Avec le temps, la mercantilisation de la terre périphérique – celle dont en général personne ne veut, qui coûte le moins cher – a fait peser de nouvelles pressions sur le marché foncier des villes brésiliennes. Et comme la production habitationnelle de logement social est demeurée en deçà de la demande, les foyers les plus précaires et non atteints par le programme (où insatisfaits par ses conditions) se sont retrouvés face à des marchés fonciers encore plus saturés et difficiles d'accès qu'auparavant. Comme le soulignent désormais diverses études[1080], la spéculation foncière induite et renforcée par le MCMV a conduit à accentuer les pressions sur le marché informel de la terre, avec pour effet une expansion ou une densification des quartiers informels existants – ceux que les municipalités cherchaient justement à désengorger, en relogeant des habitants dans les unités nouvellement construites.

De l'autre côté justement – et on touche ici à des failles du programmes autres que celles liées au rôle prépondérant du secteur privé – le MCMV a lui-même servi de prétexte à des

[1079] UN-habitat, *Scaling-up affordable housing, op. cit.* p. 90
[1080] A. L. Cardoso, S.T. Jaenisch, T. Amorim Aragão (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil, op. cit.*

pratiques assez questionnables de relogement vis-à-vis de certaines communautés. Les analystes du réseau *Cidade e moradia* ont ainsi fait état d'un véritable problème de transparence au niveau de la gestion locale du programme. Ils ont tout particulièrement pointé un manque de clarté dans les processus de sélection des bénéficiaires par les autorités locales. Tout en reconnaissant que les habitants des nouvelles unités appartenaient bel et bien aux catégories requises, ces chercheurs ont en effet identifié certaines irrégularités au niveau du choix des familles, à l'intérieur des groupes ciblés. Surtout, ils ont démontré que le programme avait été employé pour « viabiliser des délogements forcés, très souvent des expulsions non justifiées par des nécessités habitationnelles »[1081]. Ainsi, le MCMV est-il parfois devenu – à l'image du PAC – prétexte au déploiement de stratégies prédatrices de la part d'acteurs publics locaux, en lien, dans de nombreux cas, avec des intérêts privés. Détourné de ses objectifs premiers, le programme a donc pu permettre à ces acteurs de récupérer des terres considérées comme stratégiques et jusque-là occupées par des populations de bas revenus. De leur côté, celles-ci ont dû quitter les quartiers centraux où elles avaient construit leur vie pour se voir imposer, au nom du droit au logement et des idéaux du logement convenable[1082], un relogement dans des résidences éloignées, densément peuplées et aliénantes pour leurs habitants.

Si l'on en croit les analystes du programme, une branche particulière du MCMV a permis d'éviter ces dérives en renforçant la participation communautaire au sein des projets, c'est la modalité « *Entidades* ». Reconnue comme « *best practice* » par diverses organisations (en particulier ONU-Habitat[1083]), celle-ci a permis à des organisations de la société civile de prendre en charge non seulement l'initiative des projets, mais aussi leur gestion, et la sélection des bénéficiaires. Des fonds spéciaux ont été alloués par le ministère des Villes et la CAIXA pour permettre aux organisations en question d'acheter les terres de manière anticipée et de financer les travaux. Diverses modalités de production des logements ont pu être expérimentées, allant de l'auto-construction ou l'aide mutuelle à l'auto-gestion, en passant par la tertiarisation complète. Dans la littérature et en particulier dans les analyses critiques du programme, la modalité *Entidades* a souvent bénéficié d'un sauf-conduit, par rapport aux projets classiques du MCMV : les auteurs se sont globalement accordés à reconnaître les vertus d'une production de logements plus proche de la demande, guidée par des entités plus soucieuses du bien-être des bénéficiaires[1084]. Dans les faits cependant, cette modalité n'a pas toujours constitué une garantie absolue contre le gigantisme des résidences et leur localisation périphérique : en témoigne le

---

[1081] Citation prise d'un compte rendu synthétique publié sur le site de l'Observatoire des Métropoles. https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/rede-cidade-e-moradia-avaliacao-mcmv/ dernière consultation le 06/10/2021

[1082] Qu'on retrouve mis en scène dans les discours politiques et médiatiques du gouvernement de l'époque sur le MCMV.

[1083] UN-Habitat, *Scaling-up affordable housing*, *op. cit.*

[1084] *Ibid.* A. L. Cardoso, S.T. Jaenisch, T. Amorim Aragão (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil, op. cit., p. 30*

projet déjà mentionné[1085] de la résidence Luiz Gonzaga, à Fortaleza. Initié à la base par trois associations, dont une internationale (Habitat for Humanity) et une autre déjà bien internationalisée (le Cearah-Periferia), ce projet est devenu l'un des plus massifs du pays, en termes de nombre de logements (1760 unités). Ses travaux ont été entièrement pris en charge par les puissants du BTP cearense, générant un important profit financier pour ces sociétés et un impact assez conséquent sur l'économie de la région. Mais ces caractéristiques n'auraient pas constitué un problème en soi, si les trois ONG initiatrices des opérations avaient réellement joué leur rôle de coordinatrices actives, de *leaders* du projet. Or, comme le suggèrent notre enquête et celle de Pequeno et al.[1086], leur protagonisme dans la gestion du projet et sa mise en œuvre est demeuré extrêmement réduit – à se demander si celles-ci n'ont pas tout simplement servi de couverture dans la production d'un des ensembles les plus lucratifs du MCMV.

En fin de compte, et passé l'enthousiasme des premières années, le MCMV est plutôt apparu comme un « programme-problème », dans l'économie générale de la politique habitationnelle et sociale brésilienne. Face à l'impopularité grandissante du programme et à ses failles les plus évidentes, le ministère des Villes a adopté une attitude assez ambivalente, ou du moins changeante au cours du temps. Nous posons comme hypothèse l'idée que ces oscillations dans le comportement de l'institution ont été le reflet de tensions internes et que le MCMV a finalement conduit à créer ou accentuer la ligne de partage entre les techniciens et politiciens, avec d'un côté les urbanistes ou académiques très insérés dans les débats sur l'urbain et de l'autre des cadres liés aux dynamiques partisanes, motivés par les finalités économiques du programme davantage que par ses apports sociaux et urbanistiques. Ainsi, dans un premier temps, le Ministère s'est-il plutôt caractérisé par une attitude ouverte et réflexive, dans la ligne de la posture adoptée depuis sa création en 2003. Peu de temps après le lancement du programme, il a d'ailleurs proposé aux chercheurs des réseaux académiques de l'urbain de réaliser une étude d'impact, financée par le gouvernement fédéral : c'est le projet *Cidade e Moradia*, dont on a déjà parlé. Entre 2012 et 2013, un cycle d'échanges et de discussions impliquant les mairies a également été mis en place avec l'IAB et ONU-Habitat pour réfléchir à des pistes d'amélioration du programme et de sa mise en œuvre dans les territoires[1087]. Devant les premières manifestations des défaillances du MCMV, le Ministère lui-même a tenté d'effectuer un certain nombre d'ajustements, notamment en instaurant des régulations plus strictes, au niveau des standards de construction, du nombre maximal d'unités par projet etc.[1088]

[1085] Voir chapitre 2 B. Voir aussi Annexe 7 – b.

[1086] « Pourtant, ce projet sera mis en œuvre en périphérie lointaine et avec une implication réduite des entités [de la société civile] dans la négociation du projet et son exécution. » R. Pequeno, S. Vieira Rosa, H. Alves da Silva, « O Programa Minha Casa Minha Vida no Ceará e na Região Metropolitana de Fortaleza », *art. cit.* p. 250

[1087] Entretien avec Rayne Ferretti

[1088] « Nouvelles règles du Minha Casa Minha Vida : On essaie d'encadrer les sociétés de construction » [titre traduit du portugais], Agência Câmara de Notícias, 27/04/2011. Source :

Néanmoins, au regard des critiques très fortes que le programme a reçu à partir de 2012, ces ajustements n'ont clairement pas suffi à atténuer les défauts de fabrique du MCMV. La réflexivité du ministère des Villes a alors montré ses limites, puisque malgré les cris d'alerte, notamment sur ses externalités négatives en termes fonciers, le MCMV a suivi son cours, faisant même l'objet d'une troisième phase en 2016. Non content d'être prolongé, le programme a aussi peu à peu attiré à lui la majeure partie des financements destinés à l'urbain : la production habitationnelle devenant finalement le principal – et presque l'unique – axe d'intervention du ministère des Villes.

Dans un État comme le Brésil, mondialement réputé pour sa politique d'urbanisation de favelas, le choix de se focaliser sur une stratégie de construction de logements sociaux a beaucoup surpris. Il a surtout mis de sérieuses entraves au travail de nombreux acteurs, locaux, non-gouvernementaux et même fédéraux, concernés par la question des bidonvilles et désireux de continuer à travailler dans le sens d'une amélioration des conditions de vie des 41.4% de citadins vivant dans des quartiers populaires auto-construits[1089]. À l'occasion de la 9e édition du Forum Mondial Urbain organisé par ONU-Habitat, nous nous sommes entretenue avec Alessandra D´Avila Vieira, sous-secrétaire aux questions d'urbanisation de quartiers précaires au sein de ce qui était encore, à cette époque, le ministère des Villes. De manière assez ironique, elle avait été conviée au Forum pour parler de la longue expérience brésilienne en matière d'amélioration de quartiers populaires et partager avec les participants les « bonnes pratiques » brésiliennes[1090]. Or, durant notre entretien (et en partie aussi durant sa présentation), elle a expliqué que le MCMV avait pris au sein du Ministère une telle ampleur qu'il avait, en fin de compte, absorbé l'ensemble des ressources disponibles, réduisant à peau de chagrin la part de financement accordée aux deux autres divisions du Secrétariat National d'Habitation, à savoir les départements d'urbanisation de quartiers précaires et de développement institutionnel[1091].

Sur le terrain des politiques locales, cette dimension de « phagocytage » du MCMV s'est manifestée de manière très concrète dans l'assèchement des aides fédérales destinées à des initiatives distinctes de la production de logement. À Rio par exemple, où le MCMV semblait, au moment de notre passage, avoir particulièrement mauvaise presse, certains enquêtés se sont plaints de ses effets dévastateurs sur la politique de favelas et toute la tradition d'urbanisation qui s'était construite depuis les années 1980. Pour de nombreux architectes cariocas, le MCMV

Fonte: https://www.camara.leg.br/noticias/213507-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida-querem-enquadrar-construtoras/ dernière consultation le 24/09/2021

[1089] Donnée de 2010, disponible sur la page consacrée au Brésil du site d'ONU-Habitat. https://unhabitat.org/brazil dernière consultation le 19/10/2021

[1090] Entretien avec Alessandra d'Avila Vieira

[1091] Il est assez intéressant, d'ailleurs, que sa présentation « officielle » pendant une conférence de premier plan du FUM ait intégré cette critique. Cet exemple nous renvoie au potentiel d'auto-critique des acteurs, et aussi, sans doute, au rôle essentiel des « individus », à l'intérieur des organisations, qui parviennent parfois à faire triompher leur vision propre, surmontant les exigences de mandat de leur entité.

a finalement sonné le glas de l'urbanisation de favelas et plus généralement, de l'innovation en matière d'urbanisme social à Rio[1092]. Adriana Laranjeira, fonctionnaire de la SMH, a assisté à l'arrivée du MCMV dans le paysage des politiques publiques locales et à l'assèchement rapide des autres lignes de financement. D'après elle, la transition progressive qui a été amorcée au début des années 2010 du PAC-UAP au MCMV a eu un impact assez fort et immédiat sur les orientations de la politique urbaine *carioca*. En effet, alors que le *Favela Bairro* devait s'acheminer vers sa troisième phase, remodelé par l'équipe d'Eduardo Paes en « *Morar Carioca* », la déviation des fonds fédéraux vers la production habitationnelle a fait de cette initiative un programme fantoche, ou plutôt mort-né[1093]. D'après certains auteurs et enquêtés, le gouvernement municipal lui-même a plutôt préféré donner la priorité aux œuvres du MCMV – qui avaient le mérite, dans le contexte de la préparation aux méga-événements, de permettre le relogement des nombreux habitants de quartiers populaires centraux délogés[1094]. À cette époque, Adriana Laranjeira elle-même travaillait sur un programme de réhabilitation des *cortiços*. La seule manière pour elle et ses collègues d'obtenir les fonds nécessaires à la réalisation de leurs objectifs était de tenter, bon gré mal gré, de se contorsionner, de « faire de la gymnastique »[1095] pour entrer dans les cadres du MCMV, « qui était le seul financement disponible ». Selon l'enquêtée néanmoins, il était profondément absurde de devoir puiser des ressources dans le MCMV, quand ce dernier concernait surtout les grands projets habitationnels et qu'eux-mêmes se trouvaient justement à l'extrême opposé, travaillant sur des petits immeubles détériorés. Ce mode de fonctionnement, basé en somme sur une forme de « bricolage » budgétaire se justifiait pourtant par la nécessité ; plusieurs autres équipes de travail de la mairie devaient y avoir recours à cette époque.

À Fortaleza, où la tradition d'urbanisation semblait bien plus incertaine et fragile qu'à Rio, malgré un âge d'or des *mutirões* dans les années 1990, l'entrée en scène du MCMV n'a fait que confirmer le divorce d'avec des pratiques d'urbanisation. Les institutions municipales, *estaduales* et certaines ONG locales elles-mêmes[1096] ont épousé le modèle de production périphérique du logement social, légitimant du même coup les plans *intéressés* de relogement vis-à-vis des quartiers populaires auto-construits.

De manière générale, et peut-être plus encore dans des municipalités moins expérimentées que Rio de Janeiro en matière d'urbanisation de favelas, le MCMV a finalement eu un effet dissuasif par rapport aux actions tournées vers l'amélioration *in situ* de bidonvilles.

[1092] Entretiens avec Pablo Benetti, Jorge Jauregui et Pedro da Luz Moreira (entre autres). Témoignage de divers intervenants et participants du séminaire sur les 25 ans du *Favela Bairro*.
[1093] On y reviendra dans le chapitre 4, section B
[1094] Séminaire sur les 25 ans du *Favela Bairro*, panel d'ouverture : interventions de Sergio Maglhães, Gerônimo Leitão, Pedro da Luz, Demetre Anastassakis.
[1095] Entretien avec Adriana Laranjeira
[1096] C'est ce que suggère, du moins, l'exemple déjà cité du projet Luiz Gonzaga.

Non content de n'avoir pas encouragé ce type d'interventions, il a réduit les capacités des mairies à les prendre en charge, en s'accaparant toutes les ressources financières disponibles. Pire encore, le fonctionnement du programme a conduit à stopper et même renverser le processus de municipalisation de la politique habitationnelle au Brésil[1097]. En effet, alors que la Constitution de 1989 avait ouvert la voie à l'innovation et à la prise en main des problèmes publics urbains par les acteurs locaux – chose que le PAC, autre programme fédéral d'envergure, permettait encore – le MCMV a marqué un véritable recul à ce niveau. En confiant aux entreprises privées le premier rôle dans la gestion des projets, le gouvernement fédéral est finalement revenu sur tout un mouvement – pourtant fondamental – de renforcement institutionnel et d'amélioration de la gouvernance au niveau des entités fédérées – mouvement qu'avaient même promu et soutenu, à l'époque, certaines organisations internationales[1098]. À l'instar de Cardoso et al., nous conclurons donc qu'avec le MCMV : « s'est perdue l'opportunité de consolider des pratiques plus universalistes et efficaces d'action locale, qui auraient permis la construction d'une politique habitationnelle plus durable »[1099].

iii) La controverse autour des origines du programme

Ce résultat, s'il n'était pas nécessairement prévu, pose évidemment la question des raisons du prolongement du programme : pourquoi le MCMV a-t-il continué, alors que son impact était sérieusement remis en question – dans des cercles par ailleurs assez influents vis-à-vis du débat national sur l'urbain, incluant la sphère académique, les réseaux professionnels et associatifs de réflexion sur l'urbain et même la presse grand public ? Plusieurs facteurs semblent avoir concouru à son maintien : son efficacité en termes stricts de production quantitative de nouveaux logements, tout d'abord. Car entre 2009 et 2018, le programme a tout de même conduit à fournir plus de 4 millions de logements (tous groupes de revenus confondus) soit l'équivalent, en nombre d'habitations, de la ville de São Paulo. De fait, par rapport au calcul du déficit habitationnel quantitatif, basé sur la différence entre le nombre de logements demandés (par les couches les plus vulnérables de la population) et le nombre de logements disponibles, l'apport réalisé par le MCMV a été significatif, du moins dans les premiers temps. D'après l'IPEA, entre 2007 et 2011, le déficit habitationnel au Brésil[1100] a bel et bien diminué, en termes relatifs et absolus, passant de 10 % à 8,8 % et de 5,6 à 5,4 millions de domiciles[1101].

[1097] A. L. Cardoso, S.T. Jaenisch, T. Amorim Aragão (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil, op. cit.,* p. 44

[1098] Notamment par la BID, au travers du programme Habitar Brasil – BID (HBB). Une initiative assez importante – bien qu'assez peu visible – qui a soutenu des initiatives aux quatre coins du pays dans les années 1990 et 2000. Cf Chapitre 2, A

[1099] A. L. Cardoso, S.T. Jaenisch, T. Amorim Aragão (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil, op. cit.,* p. 44

[1100] Il s'agit du seul déficit quantitatif.

[1101] Données de l'IBGE, pour la période 2016-2019.

Néanmoins, le passage du temps a eu raison, encore une fois, des promesses de succès du programme, puisque la tendance s'est inversée dans les années suivantes. En 2014 le déficit est remonté à 6,1 millions de logements, puis à 6,5 millions en 2015[1102]. En tout cas, dans les premiers moments et même tout au long de la vie du programme, les chiffres effectivement *impressionnants* du nombre d'unités produites et l'impact (plutôt supposé que réellement estimé) sur le déficit habitationnel ont constitué des leviers importants au service de la promotion médiatique et politique du MCMV. À ces données, sont venues s'ajouter aussi celles des retombées économiques de l'initiative, c'est-à-dire principalement les millions d'emplois créés[1103] et la contribution à la croissance du PIB (0,8 % en 2012). Enfin, on peut imaginer que les grandes firmes du BTP, particulièrement favorisées par le système, ont usé de leur influence politique pour permettre le maintien du « programme star » du ministère des Villes et du gouvernement PT. La Présidente Dilma Roussef semblait elle-même avoir tout intérêt à maintenir une politique aussi rentable économiquement et visible politiquement : en 2018, on estime que près de 10% de la population brésilienne aurait été atteinte directement par le programme, soit effectivement un grand nombre d'électeurs potentiels. Au regard de tous ces facteurs, la question du maintien du MCMV et de sa reproduction sur diverses phases semble finalement assez aisée à élucider. En fait, la véritable question serait plutôt de savoir comment, dans la trajectoire de politique urbaine brésilienne, ce programme a pu surgir et prendre le pas sur les autres approches, les autres axes d'interventions développés notamment par le ministère des Villes.

On se souvient, au moment de la construction de la PNH, le programme international Cities Alliance avait accompagné de très près le ministère des Villes, en particulier sur les questions de gouvernance et de financement des politiques sociales. Selon un.e enquêté.e, déjà membre du programme à l'époque et aujourd'hui directeur.rice de son antenne latino-américaine, la participation du secteur privé dans les programmes fédéraux du PAC et du MCMV était dès le départ « quelque chose d'évident pour le Ministère »[1104]. Il ne s'agissait ni plus ni moins que « de profiter d'une fenêtre fiscale, pour accroître au maximum les investissements et générer le plus d'échelle possible sur le moment ». Pourtant, « l'évidence » vacille lorsque nous évoquons, au cours de l'entretien, les critiques faites au modèle de prise en charge par le secteur privé des politiques publiques touchant aux questions de populations et de quartiers précaires. Malgré notre prudence et une formulation assez neutre de l'argument (comme une critique « entendue »), l'enquêté.e s'emporte immédiatement. Avec humeur, il/elle

[1102] Données de la Fundação João Pinheiro.
[1103] Entre 2009 et 2013, on estime à 921 mille le nombre annuel d'emplois générés, directement et indirectement par le MCMV. Données du Ministério do Desenvolvimento Regional : https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/impacto-economico-do-mcmv-e-destaque-na-fala-do-ministro-aguinaldo-ribeiro-no-encontro-de-empresarios-em-fortaleza dernière consultation le 30/09/2021
[1104] Entretien anonymisé

se dit tout de suite « fatigué.e d'entendre cela » – accréditant malgré lui/elle, par cet aveu de récurrence, la vision qu'il/elle souhaite contester. Passée cette première réaction défensive, il/elle adopte une stratégie cette fois offensive, soutenant l'idée que le PAC et le MCMV ont *de facto* permis un recul significatif de la pauvreté extrême au Brésil. Il/Elle ne manque pas, au passage, de nous signaler que lui/elle-même, en tant qu'économiste, vient d'une école de pensée marxiste, mais que vraiment :

> « l'idée était de profiter des ressources existantes dans le pays et jamais au grand jamais on n'aurait atteint de tels résultats sans le secteur privé. À moins que le Brésil ne soit devenu communiste… cela aurait pris 20 ans ! ».

Évidemment, la vivacité de cette réponse et le recours à des arguments en somme assez peu convaincants (voire questionnables, certains relevant aussi du registre pathétique[1105]) interrogent, quant à la réflexivité de l'acteur Cities Alliance[1106] et sa capacité à conserver un regard externe et détaché sur les programmes qu'il soutient au niveau domestique. La réaction de l'enquêté.e et son refus de questionner le bien-fondé d'initiatives à la conception desquelles lui/elle-même et ses collègues ont contribué apparaît ici comme un aveu involontaire de culpabilité : car si la participation du secteur privé peut en effet constituer une alternative crédible de financement, son encadrement juridique a clairement été insuffisant dans le MCMV. Pour mieux comprendre les subtilités de la posture adoptée par Cities Alliance vis-à-vis du MCMV, nous avons tenté de consulter d'autres sources et d'approfondir la question. Nous avons notamment écouté l'enregistrement d'une intervention réalisée par Anaclaudia Rossbach, directrice de Cities Alliance, précisément sur le thème de ce programme. Réalisée en 2014 à l'occasion d'un séminaire international réalisé au Brésil[1107], cette présentation donne une vision globalement favorable du MCMV. De manière assez intéressante, l'intervenante s'attarde beaucoup, dans son discours, sur la genèse du programme et les origines de sa conception. Elle semble chercher à montrer que celui-ci n'est pas miraculeusement « sorti du chapeau » du PT en 2009, mais qu'il a pris racine dans une trajectoire plus longue de politique habitationnelle

---

[1105] La comparaison avec un « modèle communiste » est un argument récurrent, en Colombie et au Brésil, que l'on retrouve souvent dans les discours de l'extrême droite. La stratégie qui sous-tend cette référence repose sur une volonté de disqualifier la gauche en catégorisant ses représentants ou idées comme « communistes », réactivant les vieilles peurs et les soupçons de Guerre froide. Il est assez surprenant de retrouver cette référence dans le discours d'un.e expert.e d'organisation internationale, présente dans le pays. Pour ce qui est des arguments « pathétiques », nous citons ici un exemple d'image à laquelle l'enquêté.e a eu recours pour mettre en évidence le changement « positif » provoqué par le MCMV (toujours situé dans le même passage, à la suite de notre question sur la critique du MCMV) : « la pauvre femme qui portait chaque jour des litres d'eau sur sa tête à Belém do Para parce qu'elle n'avait pas l'eau chez elle ». cf : Entretien anonymisé.

[1106] Il s'agit, effectivement, d'un « programme international » sous la forme de partenariat. Cependant, dans le cas de Cities Alliance au Brésil, l'existence d'un « bureau », composé de membres relativement fixes, possédant des locaux etc. (certes, empruntés à d'autres institutions) nous permet de la considérer comme une organisation.

[1107] Anaclaudia Rossbach, « Minha casa minha vida », Seminario Internacional, *Habitação: Infraestrutura, Espaço publico e gestão*, 3 avril 2014. L'enregistrement est disponible en format vidéo au lien suivant : https://www.youtube.com/watch?v=tt5WRBVeF6Q dernière consultation le 06/10/2021

nationale. Une grande partie de la présentation se consacre ainsi à dérouler l'historique des politiques urbaines et habitationnelles au Brésil, mettant en évidence à chaque fois leurs limites, les raisons de leur échec ou de leur abandon. Cette remise en perspective historique aboutit finalement à montrer le MCMV comme un produit de toutes les leçons apprises, de toutes les erreurs du passé corrigées et de la nécessité aussi de venir compléter les mesures encore en cours (telles que le PAC). De fait, la démonstration est solide : elle s'appuie sur des faits réels et sur une interprétation du changement de politique publique en somme assez convaincante, suivant une logique de continuum et un processus de perfectionnement. Là-dessus, pourtant, plusieurs auteurs travaillant sur le MCMV défendent un argument contraire.

Pour Cardoso et al. le programme fédéral s'est plutôt inscrit dans une logique de rupture par rapport à la trajectoire brésilienne et surtout par rapport au cadre politique et juridique créé durant les premières années du ministère des Villes. Non content d'avoir porté un coup fatal au processus de municipalisation de la politique urbaine et habitationnelle en geste depuis les années 1980, le MCMV est « entré en collision avec certains des principes clés du SNHIS, fondés notamment sur le rôle stratégique du secteur public »[1108]. D'après ces auteurs, le rôle prééminent accordé au secteur privé et celui, trop marginal, laissé aux autorités publiques (en particulier les autorités locales) reflèterait ainsi un contresens par rapport aux textes fondateurs de la politique habitationnelle fédérale et au contenu des débats alimentés sur le sujet depuis le début des années 2000. Partant du même constat, Lara interprète ce changement de cap – il parle de « régression »[1109] – comme le reflet d'une alternance politique, au sein du Ministère. En effet, si dans les premiers temps l'équipe ministérielle était une équipe de coloration PT – coordonnée alors par Olivio Dutra, ancien maire de Porto Alegre, très proche des cercles intellectuels et militants – une rotation s'opère en 2005, qui conduit le Parti Progressiste (PP) à la tête de l'institution. Le nouveau ministre s'appelle Marcio Fortes de Almeida, c'est un proche de l'ancien maire de São Paulo, Paulo Maluf, une figure très liée au secteur du BTP brésilien. Fortes lui-même vient plutôt du monde de l'industrie, des grosses entreprises et des grands projets : pour Lara, faire appel à ce type de profil ne revenait ni plus ni moins qu'à demander au renard de veiller sur le poulailler[1110]. Au cours de nos entretiens, nous avons d'ailleurs pu constater que plusieurs enquêtés partageaient ce point de vue : le gigantisme des programmes fédéraux urbains et habitationnels (le PAC était souvent inclus dans la critique) et leur attrait économique pour le secteur privé de la construction étaient pointés du doigt comme des obstacles à l'accomplissement même du droit à la ville. Rejoignant le propos de divers chercheurs de l'Observatoire des métropoles et du réseau *Cidade e Moradia*, notre analyse de

[1108] A. L. Cardoso, S.T. Jaenisch, T. Amorim Aragão (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil*, *op. cit*, p. 29
[1109] F. L. Lara, « Participation matters », *art. cit.*, p. 68
[1110] Une expression courante, au Brésil. *Ibid.*, p. 69

la genèse du MCMV tendrait en tout cas à montrer que l'apparition de ce programme dans le paysage des politiques urbaines au Brésil a été au moins autant le résultat de pressions et de jeux d'intérêts politico-économiques à l'échelon fédéral que le fruit d'une tentative rationnalisée de réponse à un problème public national.

Sans tomber dans des considérations morales, sur le bien-fondé de son intervention ou sur ses intentions véritables, la posture ambiguë de Cities Alliance vis-à-vis des critiques du programme[1111] interroge tout de même son impartialité et sa légitimité à revendiquer une expertise et un rôle de conseil en matière de politique habitationnelle à visée sociale. Elle nous invite aussi, d'un point de vue plus général, à questionner la pertinence d'une assistance externe ou internationale elle-même faillible et même souvent « capturée » par des intérêts divers. En l'occurrence et comme on l'a déjà observé à diverses reprises dans ce travail, c'est peut-être l'empressement des organisations internationales à épouser la doctrine néolibérale et à favoriser la mise en œuvre de politiques locales ou nationales inspirées par des fameux principes de recul de l'État, de « management » entrepreneurial ou encore de prééminence des financements privés, qui a révélé ses limites à travers le MCMV. Car encore une fois, et sans nier le nombre effectivement colossal de foyers logés ou relogés grâce à cette initiative, le MCMV a tout de même conduit à approfondir de manière significative la ségrégation sociale d'une part, et la valorisation excessive des terres périphériques d'autre part.

d) Au-delà des cas d'étude : questionner les effets de la circulation internationalisée de modèles

Dans certaines villes, et c'est particulièrement le cas de Rio de Janeiro, plusieurs observateurs font également état d'une situation « d'invasion » des logements du MCMV par des groupes mafieux, incluant les mafias « classiques » de trafiquants de drogue mais aussi les milices, un phénomène plus récent et qui n'a eu de cesse de se renforcer à la faveur du contexte politique post-coup d'État de 2016. De la même manière que les espaces publics, les rues ou parfois des quartiers entiers dans les favelas, des résidences construites avec les fonds du gouvernement fédéral ont ainsi été récupérées et occupées par des individus, soit qu'elles aient

[1111] Nous ne remettons nullement en cause la réalité et l'utilité de tout un pan de l'assistance technique apportée par cette organisation au Ministère, notamment sur la question de l'approfondissement du travail social et de l'accompagnement aux bénéficiaires dans les résidences construites par le MCMV. Sur ce point, Cities Alliance a effectivement permis d'atténuer certains défauts du programme par ses conseils et outils méthodologiques (Voir : Cities Alliance, *Impacto da Cities Alliance no Brasil, op. cit.*). Cependant, nous considérons que ces actions palliatives se sont présentées un peu tard et que les défauts de fabrique auraient pu dès le départ faire l'objet d'une plus grande attention.

été abandonnées par leurs habitants d'origine, soient que ceux-ci en aient été délogés par la force. Ces invasions d'un type nouveau ont souvent revêtu un caractère pécunier – les miliciens tentant de louer les logements – mais ont aussi été réalisées dans une perspective plus large de conquête des territoires. Lors de nos entretiens, plusieurs enquêtés cariocas ont d'ailleurs exprimé des craintes assez vives quant à la croissance rapide et incontrôlée des territoires occupés, en l'occurrence dans la zone Ouest de Rio[1112] – là où, on se souvient, les ensembles du MCMV tendaient à se concentrer.

Curieusement, dans cette même zone, certains groupes mafieux sont allés jusqu'à imiter les pratiques étatiques en produisant eux-mêmes, à proximité des favelas, des sortes de *conjuntos* de plusieurs étages, composés de divers appartements. Ce phénomène, que Soares Gonçalves et Benmergui ont baptisé « l'urbanisme milicien »[1113], met en évidence de manière assez criante l'appropriation des logiques d'accumulation de capital par d'autres acteurs privés que les entreprises du BTP : les groupes illégaux. D'ailleurs, il n'est pas circonscrit à la seule ville de Rio, ni même au seul Brésil, puisque nous avons pu observer ses déclinaisons en Colombie, dans la ville de Cali. Le quartier d'Aguablanca, zone périphérique, populaire et aussi réceptrice de programmes sociaux de logement et relogement (le fameux Potrero Grande) serait particulièrement concerné par le déploiement de ces comportements fonciers prédateurs d'accaparement des logements d'origine publique et de la terre urbaine[1114]. De manière assez intéressante, l'urbanisme milicien conduit souvent à une forme de « bidonvilisation » des quartiers qu'il concerne. Quand bien même ces zones sont le fait de développements formels et planifiés, leur dégradation matérielle et les phénomènes de violence qui les touchent favorisent souvent leur association, aux yeux de l'opinion et des autorités publiques, aux quartiers informels et précaires[1115]. De Rio à Cali, la diffusion assez importante de cet urbanisme milicien reflète en tout cas l'effet de « contagion » de la mercantilisation de la terre périphérique. La participation croissante de groupes illégaux à ce qui se dissimulait jusqu'alors sous les oripeaux de la légalité apparaît d'ailleurs comme une invitation à reconsidérer non seulement le potentiel spéculatif des mafias, mais aussi et surtout le caractère mafieux de la spéculation foncière en elle-même.

Dans le cas du Brésil, la critique du MCMV et de ses dérives foncières et urbanistiques a été d'autant plus dure que le gouvernement fédéral aurait pu, *aurait dû* anticiper ces externalités négatives et tenter de les tuer dans l'œuf, c'est-à-dire en fin de compte de les

---

[1112] Entretien avec Adriana Laranjeira, Entretien avec Pablo Benetti. Cette question a aussi été abordée lors du séminaire sur les 25 ans du *Favela Bairro* à Rio : lancée par une des participantes, elle a suscité de nombreuses réactions et une forte approbation chez les intervenants.
[1113] R. S. Gonçalves, L. Benmergui, « Rio de Janeiro : orages et urbanisme milicien », *art. cit.*
[1114] Entretien avec Jefferson Martinez.
[1115] C'est ce que nous avons observé à Cali, au cours de notre terrain et dans l'étude des divers supports de planification de la municipalité.

prévenir dès la phase de design du programme[1116]. En 2009, le Statut de la ville offrait en effet suffisamment d'instruments extrêmement pointus et innovants qu'il aurait été possible de mettre davantage en valeur… et à contribution. Ces dérives auraient d'autant plus mérité l'attention des concepteurs du MCMV qu'elles étaient tout à fait prévisibles (et presqu'« attendues » par une partie des intellectuels et praticiens[1117]), au regard d'expériences passées et d'ailleurs bien connues de ces acteurs. Car si le MCMV a pu sembler très parent des expériences de la BNH dans les années 1960 et 1970, il l'a surtout été d'un programme « modèle », mené dans les années 1980, dans un pays voisin. De manière assez transparente et assumée, le gouvernement fédéral brésilien tout comme le gouvernement central colombien se sont en effet inspirés, dans leurs programmes habitationnels respectifs, d'une initiative chilienne, mise en œuvre sous la dictature Pinochet, un régime à la fois autoritaire et radicalement néolibéral. Baptisée « Subsidio General Unificado » (subvention générale unifée) en 1984, cette initiative avait permis au Chili de se forger dans la région la réputation d'un pays « sans bidonville »[1118], ou plutôt d'un pays qui avait réussi à se « débarrasser » de ses bidonvilles – le fameux rêve international « de villes sans bidonvilles ». Ajouté à cela, divers rapports d'organisations internationales hissaient au rang de « *best practice* » la politique habitationnelle de Pinochet, fondée sur un modèle *market-led*, mais impliquant tout de même le versement d'importantes subventions à l'achat d'un bien immobilier pour les classes populaires. De même qu'au Brésil ou en Colombie, un nombre conséquent d'unités nouvelles avaient dues être construites pour l'occasion : souvent des appartements exigus, dans des immeubles exilés en périphérie des villes. Là aussi, toute une *armada* de chiffres, de statistiques et de calculs du déficit habitationnel avaient permis de hisser la politique d'aide à l'acquisition de logement au rang de programme-star, à l'intérieur du pays et à l'international. Pourtant, derrière ses succès apparents, cette politique avait conduit, dans les faits, à des résultats très mitigés : après les premières années de liesse, des voix s'étaient levées venant des milieux académiques et militants chiliens pour dénoncer les phénomènes d'exclusion, de ségrégation à l'œuvre dans l'approche du gouvernement Pinochet. Divers travaux avaient paru sur le sujet qui soulignaient l'isolement, le mécontentement, l'éclosion de violences et les nombreux problèmes rencontrés au jour le jour par les bénéficiaires et nouveaux propriétaires des appartements[1119]. Mais de l'autre côté, pour certaines organisations internationales, partisanes (et même parties prenantes) du Consensus de Washington, le programme représentait du pain béni : la preuve par l'exemple des bienfaits *statistiques* d'une approche néolibérale du déficit

[1116] C'est l'argument que soutiennent plusieurs de nos enquêté.es ainsi que des auteur.es consulté.es.
[1117] Voir la citation d'entretien précédemment insérée dans notre travail, sur les architectes cariocas qui, sans avoir de boule de cristal, avaient « vu » d'avance les limites du MCMV
[1118] Voir notamment : Maria Elena Ducci, « Chile: el lado obscuro de una política de vivienda exitosa », *Revista EURE*, 23, 1997 p. 99–115
[1119] Parmi les auteur.es chilien.nes lire : M. E. Ducci (*Ibid*.) ; pour une aproche plus générale : A. Gilbert, « Helping the poor through housing subsidies », *art. cit.*

habitationnel et de la réduction de la vulnérabilité sociale en général. C'est d'ailleurs ce que montre Gilbert, dans un travail comparatif sur le Chili, la Colombie et l'Afrique du Sud. Dans ce papier, il identifie assez précisément les organisations à l'origine du « lobby » international créé autour de l'initiative chilienne :

> « *Although, the World Bank had major problems with how the Chileans applied their model, other development agencies in Washington greatly admired the policy. By the early 1990s, the InterAmerican Development Bank and USAID were praising the Chilean housing model as 'best practice' because it embraced three elements highly approved in the new development environment: private market provision, explicit targeting of the poor and transparency.* »[1120]

Au regard de la diffusion massive dont le programme a finalement fait l'objet, il semble que la voix de ces acteurs internationaux d'influence (en l'occurrence, principalement USAID et la BID) ait assez largement couvert celle des intellectuels locaux, plus critiques. Légitimée par le sceau de la « *best practice* »[1121], l'approche développée par le gouvernement Pinochet[1122] est devenue une source d'inspiration dans la région[1123]. D'après Gilbert, les organisations championnes du modèle chilien ont commencé à « vendre » cette politique en Amérique du Sud, d'abord à la Colombie, au Costa Rica et au Panama[1124]. Mais cette circulation a même dépassé les frontières régionales puisqu'une politique similaire n'a pas tardé à voir le jour en Afrique du Sud – sans toutefois que l'inspiration chilienne n'ait pu être attestée.

En Colombie et au Brésil, la réputation du modèle chilien lui a permis non seulement d'influencer effectivement les pratiques, mais encore de le faire d'une manière totalement assumée et ouverte : dans les deux pays, il est aujourd'hui de notoriété publique que les « programmes stars » de logement se sont inspirés d'expériences internationales[1125] et du Chili

---

1120 *Ibid.*, p. 15

1121 *Id*, « Power, ideology and the Washington consensus », *art. cit.*, p. 310

1122 Dans un autre article, Gilbert montre que USAID a également contribué à la conception et la mise en œuvre de la politique habitationnelle chilienne. *Ibid.*

1123 Nous y avons nous-même été confrontée durant notre observation participante, dans l'équipe d'un plan de logement social et habitat de la mairie de Cali, en 2018. Alors qu'à cette époque nous n'avions pas encore pris connaissance de l'influence du modèle chilien et de ses implications, nous avons retrouvé, dans nos carnets de terrain, la trace de notre étonnement devant la rencontre d'une définition chilienne du logement social, sur un *draft* du Master Plan caleño (« définition du chili en plein milieu, pourquoi ?! »). Nous avions même questionné une collègue au sujet de cet emprunt, qui nous avait affirmé que le Chili était expert sur ces sujets, « très en avance ». Ainsi, la réputation de « modèle » du Chili demeurait-elle encore active et intacte en 2018 – suffisamment ancrée pour atteindre une ville faiblement internationalisée comme Cali.

1124 A. Gilbert, *« Helping the poor through housing subsidies », art. cit.*, p. 16. Lire aussi : *id*, « Power, ideology and the Washington consensus », *art. cit.*,

1125 Nous aurions pu parler aussi, d'autres l'influences régionales, notamment celle du modèle mexicain. Celle-ci nous a paru cependant plus ténue et moins pertinente pour notre démonstration. Et bien qu'il n'ait pas été mentionné comme une source directe du MCMV, le modèle indien, plus précisément de Mumbaï, aurait aussi pu être développé, d'autant qu'il fait partie des grands « classiques » de la littérature sur les programmes publico-privés. Or, justement, de nombreux analystes de l'expérience de Mumbaï ont plutôt fait le constat des insuffisances

en particulier. Dans bien des rapports, des articles de presse ou même des discours politiques, la référence à une « *best practice* » antérieure et surtout extérieure – *internationale*, le mot en lui-même revêtant toujours un certain prestige pour les acteurs – a d'ailleurs constitué un vecteur de légitimation des choix domestiques, nationaux ou fédéraux[1126]. Et pourtant, à la même époque où l'approche chilienne a pu être mobilisée justement comme « référence » en Amérique latine, ses défauts, ses failles avaient été révélés. De manière évidente, les critiques de ce modèle n'ont donc pas circulé aussi bien que ses bonnes pratiques et sont restées confidentielles, en dehors de quelques cercles de la sphère académique[1127]. De notre côté et au regard des arguments présentés ci-dessus, nous considèrerons plutôt ces asymétries comme le reflet de l'influence d'une coalition particulière d'acteurs[1128] – en l'occurrence, les protagonistes du Consensus de Washington – sur les élites et les décideurs de nos deux pays. À l'inverse, nous constaterons la portée assez faible du message de la coalition « académique » chilienne, sans doute moins structurée (vis-à-vis de cette cause particulière) et surtout dotée de répertoires d'action collective moins efficaces sur la scène des relations internationales.

En tout cas, ces réflexions autour de la circulation de l'approche chilienne et de ses répercussions au Brésil et en Colombie semblent nous orienter vers une conception très nuancée, voire critique des processus de transfert de politiques. Sans nier les possibles bienfaits des échanges entre gouvernements locaux ou nationaux et de l'effet d'émulation qui résulte parfois de ces interactions[1129], nous adopterons, vis-à-vis du système de promotion des *« best practice »*, une posture prudente, renvoyant notamment à la question de leur définition : *comment, par qui et dans quel contexte politique* ? En l'occurrence et comme on a pu le constater dans l'ensemble de ce chapitre, l'influence de divers paradigmes et sous-paradigmes, tous très liés avec la doctrine néolibérale, a beaucoup transformé l'impact de « l'internationalisation » (au sens large) sur notre objet d'étude. Et alors que les acteurs et débats internationaux avaient historiquement joué un rôle plutôt positif et déclencheur dans la prise en compte des problématiques sociales et habitationnelles complexes des classes populaires urbanisées par les pouvoirs publics locaux et nationaux, le rôle de ces acteurs et de ces débats est devenu plus ambigu ou ambivalent, au cours du temps. Le cas des programmes publico-privés de production habitationnelle développés dans les années 2010 est en d'autant

---

d'interventions habitationnelles à vocation « sociales » confiées au secteur privé. Voir notamment l'article : P. N. Giraud, P. Restrepo, « La politique de réhabilitation des bidonvilles à Mumbai », *art. cit.*

1126 Nous l'avons rencontrée dans diverses sources primaires, articles de presses et entretiens.

1127 La brésilienne Raquel Rolnik s'est rendue elle-même au Chili en 2012, et a publié à son retour un article aux allures d'avertissement, « Je suis toi, demain : l'expérience chilienne et le MCMV », sur son blog personnel : Raquel Rolnik, « Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o 'Minha Casa, Minha Vida' », Blog da Raquel Rolnik, WordPress, 2012 Article disponible en ligne : https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/ dernière consultation le 30/09/2021

1128 Sur les coalitions et leur impact sur les changements politiques, nous adoptons le cadre théorique défini par Paul Sabatier. Voir : P. Sabatier, « An advocacy coalition framework », *art. cit.*

1129 Sur les effets positifs de l'émulation, on peut lire : E. McCann, K. Ward (dir.), *Mobile urbanism*, *op. cit.*

plus éclairant, pour nous, qu'il concerne nos deux pays et possède encore des ramifications dans d'autres États de la région et du monde. Il apparaît en cela comme le reflet d'une « mode », d'une pratique diffuse et immanquablement *diffusée* à cette époque, dont on a tenté ici de retracer la circulation et de montrer, surtout, les apories.

Dans une perspective comparée, entre la Colombie et le Brésil, les effets néfastes de la circulation de l'approche néolibérale (ou chilienne) semblent se manifester de manière plus criante, plus prononcée sur ce dernier[1130]. En effet, alors que la Colombie semblait depuis longtemps enfoncée dans un modèle peu durable et peu efficace de gestion des problématiques liées à la précarité sociale et habitationnelle, le Brésil offrait, à l'aube des années 2010, un profil plus prometteur, avec une palette déjà assez large et diversifiée de mesures, de manières d'approcher ces questions. Et pourtant, l'arrivée du MCMV dans le paysage politique va entraîner de nombreux chamboulements au niveau de la politique urbaine fédérale, puis par ricochet, dans les entités fédérées[1131]. En fin de compte, l'influence internationale, combinée bien sûr aux pressions domestiques et aux intérêts des acteurs économiques et politiques favorables au maintien du MCMV, va conduire à un appauvrissement des interventions urbaines à visée sociale, marqué par une baisse significative au niveau de la qualité et de la diversité des initiatives fédérales et (de fait) municipales. En tout cas, en Colombie comme au Brésil, le fameux « passage à l'échelle », présenté comme urgent et nécessaire par organisations partenaires de l'Alliance des villes, va finalement se retourner contre les avancées et les innovations acquises au fil des années en matière de traitement de la question des bidonvilles. Le surgissement de grands programmes nationaux ou fédéraux, avec des financements substantiels et la volonté d'atteindre un impact massif va en effet aboutir à la mise en œuvre de politiques plutôt régressives[1132] : peu durables, peu respectueuses du cadre politique et institutionnel (de la décentralisation, des nouveaux droits typiquement « urbains » proclamés par les Constitutions et les normes urbaines majeures) et peu innovantes en termes urbanistiques.

Nous terminerons cette section par un dernier exemple brésilien – plutôt une anecdote, en réalité tout à la fois tragique et éclairante. En 2014, et alors qu'on commençait déjà à reprocher au MCMV sa parenté avec des modèles très questionnables (le Chili, mais aussi l'expérience de la BNH), Cities Alliance et l'Union Européenne ont eu la brillante idée de proposer un nouvel échange de bonnes pratiques, incluant tout un axe centré sur les questions

[1130] En même temps, en termes quantitatifs, le Brésil est aussi celui des deux pays où la production habitationnelle atteint les résultats les plus élevés.
[1131] Données de terrain : Séminaire sur les 25 ans du *Favela Bairro*.
[1132] C'est aussi la thèse de Peter Ward, dans un article sur les pratiques de self-help en Amérique latine. Lire : P. Ward, « Self-Help Housing Ideas and Practice in the Americas », *art. cit.*

de logement social[1133]. Ironie du sort : pour permettre au gouvernement fédéral de s'enrichir des leçons apprises des pays européens, les deux organisations internationales ont proposé ni plus ni moins que de présenter l'expérience européenne post-guerre : la même qui avait déjà inspiré[1134] les développements des années 1960, avec la BNH et les relogements massifs de pauvres dans des immeubles en périphérie (voir chapitre 1). Évidemment, le recul sur toutes ces pratiques était tout autre dans les années 2010. Les discours avaient sans doute gagné en hauteur et en réflexivité, du côté européen comme du côté brésilien. Pourtant, cette initiative de mise en contact Brésil-UE demeure très illustrative des logiques perverses et redondantes du discours sur les échanges de bonnes pratiques. L'empressement de certaines organisations internationales à optimiser et rentabiliser au maximum leur travail, en transformant les réalisations accomplies dans un pays en « modèle exportable » – ce que Cities Alliance a fait elle-même au Brésil, de son propre aveu, à partir de 2013[1135] – conduit parfois à mettre en circulation des pratiques à peine consolidées, dont l'efficacité et la soutenabilité n'a pas encore été prouvée. Pourtant, et si peu que ces pratiques dialoguent avec les dynamiques de financiarisation et les grands principes néolibéraux en vogue, elles sont vendues dans les rapports *officiels* et les plus prestigieux *workshops* internationaux comme des sources infaillibles de succès, de progrès[1136].

La « mode » des programmes de production massive de logement social qui gagne les politiques publiques nationales des États latino-américains – mais même des pays en développement du monde entier, particulièrement les BRICS[1137] – et dont on a montré, tout au long de cette section, les dérives et les dangers, puise précisément dans ces pratiques d'internationalisation qui, au lieu de prôner l'émulation et l'appropriation, semblent plutôt encourager l'imitation irréfléchie et intéressée. Car dans un monde de concurrence et de comparaison[1138], où le succès des villes se mesure en « attractivité » plutôt qu'en qualité des

[1133] Voir la publication : Brasil, Ministério das Cidades/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Diálogo Brasil e União Europeia: Habitação Social, Financiamento e Subsídios*, editado pelo Ministério das Cidades – Brasília, DF: MCIDADES; SNH; MPOG, 2015

[1134] Et même plus qu'inspiré, car, on s'en souvient des architectes européens et nord-américains s'étaient déplacés : appelés par les gouvernements locaux ou nationaux, ils avaient eux-mêmes participé à la réorganisation des capitales latino-américaines. (voir chapitre 1, A)

[1135] « À partir de 2013/2014, la dissémination internationale de l'expérience brésilienne et les échanges entre le Brésil et les autres pays est devenu l'axe principal du travail de Cities Alliance par rapport au Brésil. » Citation extraite du rapport : Cities Alliance, *Impacto da Cities Alliance no Brasil*, *op. cit.*, p. 23

[1136] C'est d'ailleurs la thèse d'un ouvrage consacré au phénomène d'internationalisation, étudié à travers des cas latino-américains : Yves Dezalay, Briant Garth, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine. Entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil, 2002

[1137] En effet, les autres exemples de production habitationnelle massive à la même époque sont situés en Chine, en Inde, en Afrique du Sud, tous trois membres des BRICS. Les autres exemples sont ceux du Chili et du Mexique, qui ne font pas partie des BRICS mais dont la situation économique se rapproche pourtant des membres de ce « club » international, considérés comme les économies plus dynamiques des pays en développement.

[1138] Gilles Pinson, « Eugene McCann and Kevin Ward 2011 (eds), Mobile Urbanism. Cities and Policymaking in the Global Age », Métropoles, n°14, 2014

conditions de vie, l'objectif final des politiques publiques n'est plus réellement l'harmonie et le bien-être des citadins ; il est comptable : c'est une cible, une statistique[1139]. De fait, la *data* occupe une place de plus en plus importante dans la gestion urbaine et la fabrique des politiques publiques[1140]. Sa présence renforcée est l'indicateur d'une évolution du modèle des villes compétitives, qui se change peu à peu en « *smart city* ». Dans cette version modernisée et en apparence plus ouverte (il ne s'agit plus seulement d'enjeux économiques, mais aussi de résilience, efficacité, etc.), les injonctions à l'attractivité restent pourtant les mêmes : il s'agit surtout de renvoyer, sur la scène internationale, l'image de villes maitrisées, performantes, *intelligentes*. Reflets de toute une série de déséquilibres et de dysfonctionnement qu'on ne veut plus voir, dans la course au « progrès », les bidonvilles et quartiers précaires ne trouvent décidément pas leur place et ils rétrogradent fortement dans la hiérarchie des priorités d'action publique urbaine.

Conclusion partielle

Dans nos cas d'étude, les politiques publiques semblent d'ailleurs déserter les espaces « physiques » des bidonvilles. Le déplacement du pouvoir d'initiative, qui, des autorités locales, passe aux autorités nationales (centrales ou fédérales) est déjà révélateur d'un mouvement centrifuge dans la gouvernance de la ville, Sous l'effet du « retour » des gouvernements nationaux, ce sont désormais – ou à nouveau – des macro-programmes d'envergure nationale qui régissent les affaires de la cité, ou plutôt *des* cités : car les mêmes lignes d'intervention s'appliquent de manière quasi-indiscriminée aux diverses agglomérations urbaines, méconnaissant les particularités de chacune, biaisant parfois la conduite de la gestion locale. À ces velléités de « recentralisation », qui éloignent la décision des centres urbains, et du même coup du territoire des bidonvilles, vient se superposer une recrudescence des pratiques de relogement distant des classes populaires. Comme on l'a montré, l'amélioration *in situ* et la fourniture de services dans les quartiers auto-construits connaissent toutes deux un recul assez important dans nos cas d'étude et de manière générale en Amérique latine[1141], alors qu'elles semblaient avoir réussi à s'imposer comme des approches probantes dans de nombreux

[1139] C'est un des arguments que défend Serje, qui critique les dérives technocratiques de la gestion urbaine, et notamment dans les projets de relogement. Margarita Serje, « Los dilemas del reasentamiento: Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos », M. Serje, S. Anzellini (dir.), *Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la mesa nacional de diálogos sobre reasentamiento de población*, Bogotá: Ediciones de la Universidad de los Andes, 2011 p 17-42.

[1140] Voir : Antoine Picon, « Villes et systèmes d'information : de la naissance de l'urbanisme moderne à l'émergence de la smart city », *Flux*, n° 111-112, Janvier-Juin 2018, p. 80-93

[1141] P. Ward, « Self-Help Housing Ideas and Practice in the Americas », *art. cit.*, p. 301

contextes. On assiste en fin de compte à une forme de désertion physique et urbanistique des bidonvilles, qui cessent, en tant que tels, d'intéresser les politiques de lutte contre la pauvreté.

Avec le développement de nouveaux outils et leviers financiers, les interventions publiques et internationales s'orientent elles-mêmes vers des répertoires d'action dématérialisés. Par rapport à des approches antérieures centrées sur la question des conditions matérielles d'habitation et rarement soucieuses des besoins réels et particuliers des habitants, les nouvelles approches de facilitation d'accès au crédit, fonds communautaires etc. vont effectivement dans le sens d'un accroissement de l'autonomie des destinataires. Pourtant, ces nouvelles « *best practices* » d'investissement privé restent souvent à un stade « pilote » : à terme, elles peinent à couvrir ou à compenser le *désinvestissement* politique et financiers des acteurs publics et internationaux. Dans de nombreux cas, on revient à une situation dans laquelle l'attitude des gouvernements à l'égard de ces espaces oscille entre tolérance et rejet, entre laissez-faire et exclusion. Et alors que les principes du droit à la ville avaient semblé gagner du terrain dans les années 1990, la réalité de la situation, au milieu des années 2010, paraît tout autre : les avancées en termes d'inclusion, de participation citoyenne et de justice sociale ne sont que très peu visibles dans les quartiers précaires, qui offrent le flanc à des pratiques de gestion déviantes, parfois violentes. À rebours de périodes antérieures, où le processus d'internationalisation de la question des bidonvilles avait pu favoriser l'émergence d'approches compréhensives, au niveau domestique et local, la période des années 2000 montre donc un bilan plutôt mitigé. Sous l'influence de la pensée néolibérale et de tout un ensemble d'approches et de paradigmes développés les hautes sphères de certaines organisations internationales liées au monde de la finance, la trajectoire du traitement de la question des bidonvilles se trouve plutôt perturbée, aboutissant à la dilution des acquis des années précédentes et une baisse de l'innovation sociale au niveau local.

Chapitre 4 - De la localisation des agendas multilatéraux à l'émergence de nouveaux paradigmes : questionner l'impact des mutations du champ du développement sur le traitement des bidonvilles

Dans la première moitié des années 2010, pourtant, un vent nouveau vient souffler sur la scène multilatérale, qui ramène les enjeux urbains et de développement au cœur du débat. À la faveur d'un élan de mobilisation collective, un nouvel agenda international voit le jour, voué à entériner des pratiques de coopération plus performantes, avec des mécanismes de mise en œuvre et de suivi des recommandations plus proches du terrain des politiques publiques. Dans ce chapitre, nous reviendrons sur ces transformations, que nous étudierons à l'aune de leur impact sur la trajectoire d'internationalisation de la question des bidonvilles en général, et sur la conduite de l'action publique dans nos villes d'étude en particulier. Sur la base des données empiriques collectées pendant nos terrains colombiens et brésiliens, nous tenterons d'établir un rapide état des lieux des politiques et styles de gestion en vigueur à Cali, Medellin, Rio et Fortaleza et nous pencherons aussi, dans une démarche prospective, sur les nouveaux paradigmes en germe et les grandes tendances vis-à-vis du traitement de la question des bidonvilles, mises au jour par nos observations.

A- Les Nations Unies à la (re)conquête du local : doter les acteurs de l'urbain de nouveaux leviers d'action

a) Des interventions internationales plus ciblées (et plus inclusives) dans le champ de l'urbain

i) Vers une modernisation du fonctionnement d'ONU-Habitat

ONU-Habitat se décentralise et change son inscription spatiale

Entre les années 2000 et 2010, et en partie dans le cadre du monitoring des OMD, plusieurs agences du système des Nations Unies semblent opérer un rapprochement vis-à-vis du terrain des politiques de développement. Au nom de la recherche et de la dissémination de

bonnes pratiques, des organisations comme le PNUD ou ONU-Habitat se voient de plus en plus encouragées à développer des partenariats avec les acteurs nationaux et locaux des pays du Sud. Dans le cas d'ONU-Habitat, un mouvement de décentralisation de l'institution avait déjà été entamé dans les années 1990, avec l'ouverture des quatre grandes antennes régionales, dont celle de Rio de Janeiro, pour l'Amérique Latine (ROLAC[1142]), que nous avons visitée. Mais cette tendance va encore se renforcer au début des années 2000, avec la création de nouvelles agences de liaison, notamment en Colombie, à Cuba, au Costa Rica, au Mexique, etc. La décentralisation semble d'ailleurs encouragée depuis les plus hautes sphères de la décision au sein de l'organisation. Nous avons sur ce point consulté plusieurs des rapports produits par son Conseil Gouverneur, l'organe inter-gouvernemental en charge de la définition des procédures et des orientations du mandat de l'agence, qui semblaient aller dans le sens d'un approfondissement de la dimension de proximité[1143]. En 2011 en particulier, une résolution de ce conseil enjoignait expressément le Directeur Général de l'agence à renforcer l'axe de coopération Sud-Sud au sein des activités d'ONU-Habitat[1144], insistant sur la nécessité pour le Directeur général d'allouer des fonds plus importants aux entités décentralisées (*country offices* et bureaux régionaux). On va voir dans la suite de cette section que cette préoccupation ne va cesser de grandir au sein des Nations Unies, jusqu'à la création d'un agenda de développement nouveau et « localisé ».

En plus de ses propres évolutions institutionnelles et d'une quête de proximité, ONU-Habitat travaille aussi à la création de lien entre les acteurs de l'urbain à l'international. Depuis 2002, des rencontres internationales sont convoquées tous les deux ans, dans des villes et des régions du monde toujours différentes. Ces « Forums Urbains Mondiaux » (FUM) permettent de rassembler, autour de thèmes changeants et d'activités toujours plus diverses, une palette assez large de participants, issus de la société civile, des gouvernements locaux, nationaux, des IFI etc. De manière notoire, la participation à ces événements ne cesse d'augmenter, d'une édition à l'autre, surtout à partir des années 2010. Au FUM de Medellin, en 2014, elle passe la barre des 22 000 participants (ce qui représente déjà plus du double de l'édition précédente[1145]), consacrant la popularité de ces rencontres. Pour ONU-Habitat, la fréquentation grandissante des FUM constitue évidemment une source de légitimité. Plusieurs observateurs[1146] attribuent ce succès à l'influence du Secrétaire général, Joan Clos, dont on a déjà évoqué les orientations très généralistes et technicistes, tournées vers des grandes thématiques de gestion urbaine : la

---

[1142] Sigle pour *Regional Office for Latin America and Caribbean*.
[1143] Voir notamment : HSP/GC/23/14 « Sustainable urban development through policies for safer cities and urban crime », para. 8.
[1144] Voir : HSP/GC/23/15 « Country activities by the United Nations Human Settlements Programme » (voir aussi, HSP/GC/23/14, para. 9). À noter : le conseil gouverneur est constitué de 58 délégués étatiques, majoritairement issus de pays du Sud, ce qui permet d'expliquer les orientations de certaines de ses décisions.
[1145] E. L Birch, « A Midterm Report », *art. cit.*, p. 401
[1146] *Ibid.* Aussi : Entretiens avec Catherine Paquette et Valérie Clerc.

planification et le financement, notamment. Si ces nouvelles priorités conduisent à reléguer au second plan les problématiques traditionnelles de l'organisation – et en particulier celle des *slums* – force est de constater pourtant qu'elles attirent un plus grand nombre de protagonistes autour de la table de discussion. En elle-même, cette stratégie n'est d'ailleurs pas sans intérêt pour certains des tenants du débat sur les bidonvilles et quartiers précaires, notamment les ONG engagées sur ces questions et désireuses de s'internationaliser. Les FUM leur offrent en effet un canal de participation et d'influence sur le débat urbain, ainsi qu'un espace de choix pour « faire leurs armes ». Relativement ouvertes et dépourvues d'enjeu normatif (aucun texte ou traité international n'est signé au terme des FUM) ces conférences se situent dans une zone intermédiaire entre les sommets de haut niveau et les séminaires d'échanges de bonnes pratiques. Fréquentées par des acteurs de toutes sortes et de tous niveaux, elles offrent aux débutants une occasion non seulement de se faire connaître mais aussi de se familiariser avec la pratique du plaidoyer en contexte international. C'est ainsi en grande partie durant les FUM que des organisations mondialement connues et reconnues, comme SDI ou *Techo*, sont parvenues à étendre leur audience au-delà des frontières nationales ou régionales[1147]. La localisation changeante de ces rencontres, qui à chaque nouvelle édition, élisent une nouvelle ville hôte et même souvent un nouveau continent, apparaît aussi comme un vecteur important de participation et d'inclusion. Ce système de rotation offre en effet l'avantage de construire, tous les deux ans, un nouveau lien de « proximité » avec les acteurs d'une région particulière – dont certains n'auraient peut-être pas eu les moyens de se rendre à un événement distant. Ainsi, à Medellin, les Latinoaméricains étaient-ils représentés en force[1148], alors qu'à Kuala Lumpur, peu d'entre eux avaient pu faire le déplacement. Les Asiatiques et les Africains, en revanche, étaient très présents lors de ce dernier forum, géographiquement favorisés par le choix de la Malaisie.

L'arrivée de la Big data dans le champ urbain fait émerger de nouvelles approches de la question des bidonvilles

Un autre type d'activité développé par ONU-Habitat pour se rapprocher du terrain, entre les années 2000 et 2010, a été la collecte de données, dont Antoine Picon a montré qu'elle occupait une place de plus en plus centrale dans le champ urbain[1149], en lien avec l'imposition progressive du modèle de la *smart city*. Du côté d'ONU-Habitat, l'accroissement des activités de recherche s'est manifesté de manière assez visible dans l'évolution des rapports de l'agence[1150] et dans la mise au point du « Global Urban Indicators Database », une base de

---

[1147] Entretien avec Laure Criqui

[1148] Entretien avec Serge Allou.

[1149] A. Picon, « Villes et systèmes d'information », *art. cit.*

[1150] C'est le cas notamment des rapports « State of the world cities ». ». Non content de passer, à partir des années 2000, d'une parution tous les dix ans à un régime bisannuel, ces rapports se sont significativement étoffés au fil

données vouée à collecter des informations sur l'avancée de la réalisation des objectifs urbains au niveau mondial. En filigrane de cette vision surplombante des indicateurs urbains, ONU-Habitat a aussi développé des connaissances plus fines sur la situation particulière des pays et des régions dans lesquels elle intervient. Cette stratégie a partie liée avec la décentralisation institutionnelle et l'ouverture de bureaux de liaison, un peu partout dans le Sud Global, ces antennes ayant permis un accès privilégié aux données nationales, collectées, agrégées et parfois ajustées par les experts présents sur le terrain[1151].

Dans le courant des années 2010, ces sources d'information nouvelles permettent peu à peu à ONU-Habitat d'affiner ses analyses et de recadrer sa stratégie : les différences qui se dessinent par exemple entre les blocs régionaux (une région ALC déjà très avancée dans son processus d'urbanisation, *versus* un continent africain encore en plein boom) deviennent un moyen d'orienter ses programmes et ses priorités. De fait, si des programmes tournés vers les bidonvilles continuent à voir le jour au sein de l'agence, la plupart se concentrent sur les pays africains ou asiatiques, à l'image du PSUP ou du SUF. Dans la région ALC, la stratégie de l'agence se situe davantage au niveau de la création de partenariats, en particulier dans des pays comme la Colombie ou le Brésil, considérés comme faisant partie des « meilleurs élèves »[1152]. Profitant alors de la « maturité »[1153] des sociétés et des gouvernements en matière de politiques urbaines dans ces pays, ONU-Habitat se recentre plutôt sur des activités de « facilitation »[1154], de mise en contact entre les ONG, gouvernements locaux etc. qu'elle considère dotés des « *best practices* ».

Le développement et l'approfondissement des activités de collecte de données induisent en cela un changement important dans les pratiques et le comportement de l'agence sur la scène internationale du développement. Par rapport à une époque où celle-ci promouvait de grandes méthodologies communes, assorties de recommandations à portée universelle, on assiste à une montée en spécificité et à un mouvement de différenciation régionale. Cette tendance va d'ailleurs se trouver renforcée par l'adoption, à l'échelle multilatérale, d'un nouveau cadre de développement, conçu pour être mis en œuvre partout et à toutes les échelles de gouvernance : l'agenda 2030.

---

des publications, gagnant en profondeur et en précision. Voir sur le site des ressources des Nations Unies : https://mirror.unhabitat.org/list.asp?typeid=15&catid=559 dernière consultation le 29/11/2021.

[1151] Journal de Bord, terrain à Cali (entretiens informels avec Rodrigo Carrascal et German Quevedo)

[1152] C'est ce qui ressort de nos entretiens avec divers experts, souvent des consultants auprès des grandes organisations internationales, agences et banques de développement. C'est aussi un lieu commun dans les rapports de ces organisations, banques et agences, qui citent très fréquemment en exemple des programmes colombiens ou brésiliens.

[1153] Terme entendu plusieurs fois au cours des entretiens, formels et informels.

[1154] Entretien avec Elkin Velásquez

ii) L'adoption de l'agenda 2030 induit un renouveau thématique et un tournant méthodologique dans le champ international du développement

La genèse de l'ODD 11 : une mobilisation transnationale et trans-sectorielle autour des thématiques urbaines

En 2012, la Conférence de Rio sur l'Environnement et le Développement fête ses vingt ans : l'occasion pour la communauté internationale de se réunir à nouveau et de dresser le bilan des années écoulées. Lors de cette nouvelle rencontre, des critiques assez nombreuses sont formulées à l'égard des OMD, dont on regrette qu'ils n'aient pas davantage intégré l'agenda de développement durable esquissé en 1992. On reproche aussi aux Nations Unies d'avoir « imposé » leur agenda de développement « par le haut », sans négocier suffisamment avec les protagonistes chargés de sa mise en œuvre[1155]. De fait, le manque d'appropriation des OMD par les acteurs de terrain est pointé comme l'une des causes principales du retard accumulé dans leur mise en pratique et des disparités observées d'un pays à l'autre. Identifiées ces grandes limites, les participants de la conférence de Rio se proposent de réfléchir à la construction d'un nouvel agenda, plus inclusif et résolument tourné, cette fois, vers le développement durable. Le texte préparé en amont de l'événement, « *The future we want* », esquisse les grandes lignes d'un nouveau cadre d'action, fondé sur l'élaboration de ce qu'on désigne déjà comme les « objectifs de développement durable » (ODD). Un calendrier est alors proposé qui dessine les contours d'un processus multi-acteurs et multi-niveaux, avec des consultations menées à toutes les étapes (entre 2012 et 2014) et sur divers fronts (en ligne, directement sur le territoire de divers pays…). Pour les protagonistes du champ urbain, dont les revendications n'avaient pas réussi à percer dans les OMD – on se souvient de la trajectoire funeste de l'objectif sur les bidonvilles, rétrogradé au rang de simple indicateur – l'élaboration du nouvel agenda de développement durable va ouvrir une véritable fenêtre d'opportunité.

- *Une campagne énergique en faveur de l'objectif urbain*

Depuis le milieu des années 2000, une pression plus en plus forte semblait d'ailleurs s'exercer au sein de la communauté urbaine et des Nations Unies, pour revendiquer l'intégration des thématiques urbaines à l'agenda multilatéral. En 2009, ONU-Habitat avait lancé une toute nouvelle campagne, tournée vers l'urbanisation durable. Cette initiative avait donné lieu à la création, au sein de l'agence, d'une plateforme très dynamique en matière de plaidoyer et de partenariats : la Campagne Mondiale Urbaine, plus couramment désignée par son sigle en anglais, WUC. De leur côté, les autorités locales et leurs fédérations représentantes (CGLU, ICLEI) s'étaient aussi rassemblées sous la bannière d'une organisation parapluie plus

[1155] Les indicateurs, on se souvient, ont en effet surgi au sein du Secrétariat Général, avec l'appui technique d'une poignée d'économistes influents – souvent du Nord – tels que Jeffrey Sachs.

importante et unifiée, la Global Task Force (GTF). De manière générale et au-delà des différences thématiques, de nombreux acteurs du champ de l'urbain semblaient partager les mêmes attentes pour le nouveau cadre de développement : la revalorisation des thématiques urbaines et leur inscription à l'agenda international.

Encouragées par cette forte demande, et désireuses, on l'a dit, de ne pas reproduire les mêmes erreurs que pour les OMD, les Nations Unies ont donc pris des mesures dès le début du processus d'élaboration de l'agenda 2030 en instituant un groupe thématique d'experts sur les « villes durables ». Articulé au Sustainable Development Solutions Network (SDSN), l'organe onusien créé dans le sillage de Rio pour encadrer la préparation des nouveaux objectifs en 2012, ce groupe s'est montré particulièrement actif dans la promotion et la défense du futur ODD 11. Entre 2013 et 2014, il a mené une importante campagne de sensibilisation, à travers laquelle il a tenté d'impliquer un maximum d'acteurs dans le travail de formulation des indicateurs et des cibles du nouvel objectif. Il a pour cela bénéficié du soutien actif d'un certain nombre d'acteurs, dont l'influence s'est s'avérée capitale pour faire triompher l'enjeu urbain. Au premier rang de ceux-ci : les protagonistes traditionnels, membres de la communauté urbaine internationale et des coalitions d'autorités locales, relayés par les nouveaux venus, WUC et GTF, tous deux très actifs dans la campagne de promotion de l'ODD 11. Mais ces acteurs ont aussi bénéficié de l'appui d'autres individus et organisations, moins attendus, à savoir les acteurs du champ climatique[1156]. Convaincus de la nécessité d'approfondir le débat autour des problématiques liées à l'urbanisation pour faire avancer leur propre cause, ces derniers ont en effet pris le parti de se rapprocher des protagonistes de l'urbain. En réalité, ces deux champs communiquaient déjà de longue date, et plus encore depuis les années 2000, rapprochés par l'émergence de tout un débat autour de la gestion du risque environnemental en milieu urbain[1157]. Ce débat était d'ailleurs particulièrement actif en Amérique latine où la combinaison d'une topographie de montagne et d'une forte tendance à l'urbanisation pirate et informelle était à l'origine de situations assez complexes et massives d'habitat en zone à haut risque environnemental. En tout cas, la présence en filigrane de ces acteurs et questionnements issus de champs et sous-champs environnementaux a pesé de manière décisive sur l'adoption de l'ODD 11 et même, de manière assez visible, sur sa formulation.

> « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient inclusifs, ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »[1158]

[1156] Clive Barnett, Susan Parnell, « Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda », *Environment & Urbanization*, vol. 28, n°1, 2016, p. 89
[1157] Nous en parlerons plus longuement dans la section C.
[1158] UN, « Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development », A/RES/71/313, 2018, SDG 11

Pour preuve, l'intitulé retenu pour l'objectif urbain, dans la version finale des 17 ODD, approuvée en 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies, a introduit, au cœur de l'approche de développement durable en matière d'urbain, la notion de « résilience », celle-ci définie comme la capacité à se remettre rapidement d'un choc, d'une difficulté[1159]. Nous aurons l'occasion de revenir, plus tard dans ce chapitre, sur l'apparition de ce terme et sa diffusion massive dans le lexique international, au cours de la seconde moitié des années 2010.

- *Quid des bidonvilles ?*

Pour en venir à la question centrale de notre recherche, celle des bidonvilles, celle-ci a bien été traitée comme un des aspects centraux de l'objectif urbain, puisqu'elle figure, dans la liste de ses indicateurs, en première position :

> « *By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums*. »[1160]

De manière assez peu surprenante, elle y est abordée comme une problématique avant tout de logement : ce ne sont pas tant les conditions sociales des habitants de bidonvilles qui semblent visées, mais plutôt les conditions précaires d'habitabilité. La définition des « slums » à laquelle il est fait référence est toujours celle développée en 2003 par ONU-Habitat : une conception exclusivement physique et matérielle. Par rapport aux ambiguïtés passées néanmoins, le spectre des « villes sans bidonvilles » semble avoir été définitivement chassé : il n'est désormais plus question de rayer les bidonvilles de la carte du monde mais plutôt de les intégrer au tissu urbain, à travers la modalité de réhabilitation ou amélioration de quartiers (*upgrapding*). De même, la cible correspondante n'est plus exprimée en chiffre absolu : on se base désormais sur la part de la population urbaine vivant dans ce type d'habitat. Sur le point des bidonvilles, l'ODD 11 n'amène donc pas d'innovation majeure mais permet tout de même de clarifier les choses quant à l'approche globale à adopter vis-à-vis de ces espaces. Sans surprise, les autres indicateurs renvoient à différents « secteurs » de la politique urbaine. En plus des problématiques de risque et d'impact climatique que l'on a déjà mentionnées, on voit surgir notamment la fameuse question des transports urbains – celle-ci très prisée par les bailleurs de développement, comme on l'a montré dans le chapitre 3. S'ils communiquent assez peu entre eux, ces indicateurs ont quand même en commun de figurer parmi les aspects déjà priorisées (ou en train de l'être) par les organisations internationales, nous invitant à voir dans l'ODD 11 une sorte de caisse de résonnance des grandes préoccupations internationales en termes d'urbanisme et de développement durable.

[1159] Voir notamment la définition des villes résilientes donnée par l'OCDE sur son site internet : https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/resilient-cities.htm, dernière consultation le 09/08/2022

[1160] UN, « Global indicator framework », *op. cit.*

Garantir la mise en œuvre effective des objectifs : l'enjeu de localisation au cœur de la préparation de l'agenda 2030

Comme on l'a indiqué, le grand défi au cœur de la préparation et de la construction de l'agenda 2030 était de garantir son entrée en vigueur effective et, pour cela, d'en faire un outil aisément maniable par les acteurs des politiques publiques. À l'image de ce que l'on vient de constater pour l'objectif 11, les 17 ODD adoptés en 2015 ont donc été pensés dans une logique sectorielle. Présentés sous la forme d'une liste d'indicateurs, eux-mêmes décomposés en cibles quantitatives, ils ont en quelque sorte repris le format des OMD, mais en étendant le spectre thématique. Le niveau de rigueur et de précision a aussi été rehaussé, avec des indicateurs plus nombreux et des cibles plus précises. L'idée au cœur de la conception de modèle était bien sûr de rendre les objectifs lisibles et opératoires par les acteurs des politiques publiques. Pour cela, leurs concepteurs ont volontairement donné aux ODD une forme didactique : celle d'une liste d'intitulés assez courts et concrets, comme autant de « cases à cocher ». Dans l'ensemble, nos enquêtés semblaient d'ailleurs satisfaits de ce format, qu'ils assimilaient volontiers à une « *to do list* » ou une « *checklist* »[1161].

Pour renforcer encore l'appropriation des objectifs, tout un travail de communication a également été mis en œuvre autour de leur diffusion. Des techniques publicitaires et des stratégies de *design* ont été mobilisées pour visibiliser les ODD et les rendre plus attractifs aux yeux du public : des illustrations colorées, l'association de chaque objectif à un logo… Les 17 objectifs ont même été matérialisés dans un jeu de cubes[1162], décliné d'ailleurs en divers formats : du classique jeu pour enfants à des proportions plus imposantes, à taille humaine, pour ornementer des halls d'entrée de conférences internationales. Durant nos entretiens au Brésil, en particulier au sein des entités municipales de Fortaleza, les cubes des ODD faisaient souvent partie du décor des bureaux ou des salles de réunion. En évoquant leur rapport à l'agenda 2030 ou à tel ou tel objectif, certaines enquêtées désignaient d'ailleurs du doigt les cubes exposés sur leurs étagères[1163], un moyen pour elles d'ancrer leur discours dans quelque chose de concret, de visuel, et aussi de souligner leur « bonne volonté » vis-à-vis des normes internationales de développement durable. Au moment de notre terrain, la présence physique des cubes bariolés dans les locaux des administrations locales nous était donc apparue comme un moyen relativement efficace de rappeler les objectifs au souvenir des décideurs politiques et des agents municipaux.

1161 Entretiens divers.

1162 À Fortaleza, la responsable du département de relations internationales était très fière de nous montrer ses cubes d'ODD, qu'elle possédait en petit format dans son bureau personnel et en grand format dans une salle de réunion. Entretien avec Patricia Macedo

1163 Entretiens avec Patricia Macedo et Agueda Muñiz

Justement, à la différence des OMD, tournés quasi-exclusivement vers les acteurs nationaux, les ODD devaient aussi pouvoir s'adresser aux acteurs locaux, pour impulser des transformations au cœur des territoires. Cet enjeu de « localisation » des objectifs figurait parmi les aspects centraux de l'agenda 2030 : il devait permettre de corriger certaines des déficiences de l'agenda 2015. Appliquée à la question du *monitoring*, la proposition de localisation des ODD s'est toutefois heurtée à un certain nombre de réticences, dans la mesure où elle pouvait impliquer d'accorder aux autorités locales des fonctions jusque-là exclusivement réservées aux États.

De manière assez intéressante, ce débat sur la localisation des ODD et leur monitoring s'est en grande partie déroulé dans le prolongement des discussions autour de l'objectif sur les villes, qui constituait effectivement le point de l'agenda le plus en rapport avec les questions de décentralisation. Au-delà des considérations purement thématiques et sectorielles sur l'urbanisation durable, l'ODD 11 s'est ainsi retrouvé au cœur d'un débat plus général et structurel, sur l'échelle locale comme possible échelle de monitoring de l'agenda de développement. Cet axe de réflexion a été particulièrement approfondi par la GTF et les coalitions d'autorités locales, mais aussi par ONU-Habitat, chez qui des velléités de « localisation » s'exprimaient déjà depuis le début des années 2000, comme on l'a souligné au début de cette section. *In fine*, la responsabilité du monitoring des ODD dans les différents pays est bien demeurée une prérogative exclusivement nationale ou « internationale », les États membres des Nations Unies n'ayant pas voulu céder de leurs prérogatives régaliennes aux gouvernements locaux. Pour autant, la mobilisation assez dynamique générée autour de la question de la localisation n'a pas été vaine : elle a permis d'inscrire cet enjeu au cœur des préoccupations multilatérales, en particulier concernant le suivi de la mise en œuvre des objectifs.

De fait, des efforts assez conséquents ont été déployés, en aval de l'adoption de l'agenda 2030, pour favoriser la prise en main des cibles et indicateurs par les acteurs situés aux quatre coins du monde et à divers niveaux de gouvernance. À l'échelle internationale, un guide à vocation pratique a été rédigé et publié, en 2016, par les trois organisations engagées dans le processus de localisation des objectifs. Intitulé *Roadmap for localizing the SGDs: implementation and monitoring at subnational level (2016)*[1164], celui-ci s'est d'ailleurs articulé à un projet plus vaste et dynamique de création d'une « boîte à outils » [1165] interactive, vouée à fournir aux acteurs de terrain des instruments et des stratégies concrètes pour adapter leurs politiques aux objectifs de l'agenda 2030. Dans nos deux pays d'étude, des initiatives de

[1164] GTF, UNDP, UN-Habitat, *Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level*, 2016

[1165] Baptisée « Toolbox for Localizing the SDGs », elle est disponible en ligne, sur le site : https://www.local2030.org/ . Dernière consultation le 10/12/2021

partenariats et de création d'institutions ont vu le jour, en vue d'assurer un suivi effectif des avancements. Au Brésil, un partenariat a été conclu entre le PNUD et la Confédération Nationale des Municipalités, qui s'est donné la tâche de relire la liste d'objectifs en réfléchissant aux moyens de l'adapter aux réalités locales. Ce travail a même donné lieu à la publication d'un rapport au titre évocateur : le « Guide pour l'intégration des ODD dans les municipalités brésiliennes »[1166]. En Colombie, une institution spécifique a été créée dès 2015 par le gouvernement national, en vue d'accompagner le processus de localisation des objectifs de développement. Baptisée « Commission interinstitutionnelle de Haut-niveau pour la préparation et la mise en œuvre effective de l'agenda de développement post-2015 et des ODD », cette entité a été responsable d'articuler la politique nationale aux indicateurs de l'agenda 2030, tout en ouvrant – en théorie – des espaces de dialogue avec la société civile et les autorités locales[1167]. En pratique, cette commission se composait essentiellement de ministres et a surtout œuvré à l'échelon national, plutôt que local. Elle a toutefois joué un rôle assez actif dans l'intégration des ODD à la planification nationale, puisque pas moins de 92 indicateurs de l'agenda 2030 se retrouvaient dans le PND de 2014-2018, paru en juin 2015[1168].

Au-delà de ces exemples, le processus de localisation a aussi eu des effets institutionnels indirects, dans la mesure où il a permis à certains protagonistes du débat urbain de consolider leur légitimité et de renforcer leur participation dans l'économie plus générale des initiatives multilatérales tournées vers le développement. C'est le cas, notamment, du GTF et de ses membres, mais aussi d'ONU-Habitat. En tant qu'interlocutrice privilégiée des villes et des gouvernements locaux, cette agence s'est vue accorder des responsabilités nombreuses et inédites – à rebours d'une réputation qui lui collait à la peau depuis l'époque de l'UNCHS d'agence *secondaire*, faiblement dotée et parfois même contestée. Elle a ainsi été désignée par l'UNDG pour réaliser, en collaboration avec le PNUD et la GTF, les consultations générales[1169] autour de la localisation des objectifs. Par la suite et une fois les ODD fixés et adoptés, elle a continué à exercer une fonction clé dans la collecte de données sur le suivi des avancements, ayant été nommée responsable du monitoring de 13 indicateurs[1170].

[1166] Confederação Nacional de Municípios (CNM), *Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – Gestão 2017-2020*, Brasília, CNM, 2017

[1167] Voir le site de la commission : https://www.ODD.gov.co/es dernière consultation le 07/12/2021. Voir aussi : GTF, UNDP, UN-Habitat, *Roadmap for localizing the SDGs, op. cit.*, p. 23

[1168] DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*, Bogotá, 2011

[1169] Celles-ci ont été réalisées dans près de 13 pays et au sein de diverses arènes de discussion, régionales et globales. D'après une enquêtée, le Brésil a fait partie des États retenus pour ces consultations et s'est distingué par une contribution particulièrement riche (Entretien avec Fabienne Perucca). À cet égard, l'existence de réseaux militants structurés et d'un cadre institutionnalisé de participation – les fameux conseils de villes – a beaucoup favorisé le succès des échanges en offrant des espaces de dialogue déjà effectifs et des canaux de communication directs entre les différents secteurs et groupes d'intérêts. Source : GTF, UNDP, UN-HABITAT, *Roadmap for localizing the SDGs, op. cit.*

[1170] Répartis sur l'ensemble des ODD. *Ibid*.

La campagne autour de la promotion de l'ODD 11 a ainsi été l'occasion pour de nouveaux protagonistes de s'affirmer et pour les plus anciens de tisser des liens stratégiques avec des alliés venus d'autres secteurs. Pour ONU-Habitat, l'enjeu de la localisation des objectifs et de leur suivi a représenté l'opportunité de faire valoir ses compétences propres et en quelque sorte de renégocier sa place dans le jeu des institutions onusiennes. S'il n'a pas fait pas émerger de grande avancée sur la question spécifique des bidonvilles, le processus d'élaboration des ODD a donc en tout cas permis aux protagonistes de cette question de consolider leur légitimité et de renforcer leur participation dans l'économie plus générale des initiatives multilatérales tournées vers le développement.

b) La préparation d'Habitat III et du NUA ouvrent une brèche dans le débat urbain

i) Dans le sillage du processus des ODD : construire un nouvel agenda urbain inclusif

De la campagne pour l'ODD 11 à la mobilisation du NUA : filiation et continuités

La forte mobilisation générée autour des ODD, et en particulier de l'objectif 11, ne va d'ailleurs pas véritablement cesser après 2015 et l'adoption définitive de l'agenda 2030 par l'Assemblée Générale des Nations Unies : elle va en effet se prolonger dans la préparation d'un autre événement international. Car en 2016, vingt ans après l'édition d'Istanbul, doit avoir lieu la troisième conférence Habitat. Dès 2014, les organisateurs s'affairent déjà autour de sa préparation. Par rapport aux deux rencontres précédentes, Habitat III a été renommée de manière à mettre l'accent sur la thématique du logement, qui était déjà centrale dans Habitat II, et celle, évidemment, du développement durable, au cœur de l'agenda 2030. Habitat III n'est donc pas la Conférence des Nations Unies sur les Établissements Humains mais sur « le logement et le développement durable »[1171].

Dès le départ, l'enjeu de la rencontre est placé sous le signe de l'agenda 2030 : il s'agit pour la communauté urbaine de tenter d'opérationnaliser l'ODD 11, en renforçant le compromis multilatéral autour des engagements urbains. Il est d'ailleurs attendu que la conférence aboutisse à la production d'un document final, un « nouvel agenda urbain » (NUA, sigle établie à partir de l'anglais), voué à être signé par les participants. Pourtant, l'organisation de la rencontre commence assez mal : à quelques années de la date fixée pour sa tenue, Habitat III peine à trouver un pays hôte et organisateur. Il faut dire que la période est chargée : entre le

[1171] A/RES/66/207

Sommet de Rio (2012), la négociation des ODD (2012-2014) et la préparation de la COP21 (2015), les diplomaties sont déjà très sollicitées et les priorités des États sont clairement ailleurs que dans les thématiques urbaines[1172]. Finalement, l'Équateur se porte volontaire pour héberger l'événement à Quito, sa capitale, avec le soutien de la France, qui doit aussi participer à l'organisation. Un Comité Préparatoire est constitué dans la foulée, placé sous la coordination de la ministre équatorienne du développement durable et de Maryse Gautier, experte française liée au ministère de l'Écologie.

De Rio +20 à Habitat III : poursuivre les efforts d'inclusion

N'en déplaise à ces incertitudes de départ, le processus de préparation de la conférence et de son texte final s'annonce malgré tout extrêmement dense. Après l'échec – ou plutôt l'oubli – du *Habitat Agenda* d'Istanbul, le projet d'élaboration d'un « Nouvel Agenda Urbain » suscite de grands espoirs à ONU-Habitat[1173], tout en apparaissant comme un enjeu de taille. Afin de faciliter sa négociation et permettre au texte d'acquérir une certaine robustesse sur le plan technique, il a été prévu que le texte serait rédigé en amont et ensuite présenté durant la conférence. Forte de l'expérience accumulée depuis Rio+20 et pendant la formulation des ODD, ONU-Habitat entend aussi impliquer le plus d'acteurs possibles dans sa réalisation et décide pour cela d'ouvrir un grand nombre d'espaces de dialogue, aux quatre coins du globe. Entre 2015 et la date d'ouverture de la conférence, en octobre 2016, vont ainsi avoir lieu pas moins de sept rencontres thématiques multi-acteurs (*thematic meetings*), quatre rencontres régionales inter-étatiques[1174] (*regional meetings*), et trois *rounds* d'auditions informelles avec des acteurs non-gouvernementaux et des autorités locales (*informal hearings*). À tous ces événements, vont s'ajouter les rencontres inter-étatiques, vouées à permettre l'élaboration et la discussion des divers points à aborder dans le texte du NUA : les PREPCOM (preparatory commitee). D'une PREPCOM à l'autre, on va d'ailleurs voir le texte du NUA prendre forme et se transformer, chaque nouveau draft faisant l'objet de consultations et de commentaires de la part des divers groupes de *stakeholders*. Car si le privilège des négociations formelles et de la validation finale du texte ne revient qu'aux délégations étatiques – malgré l'émergence d'un vif débat autour du degré d'implication des autorités locales à Nairobi[1175] – la société civile reste très étroitement associée à l'ensemble du processus. À travers le GAP, sigle en anglais pour l'Assemblée Générale des Partenaires, divers groupes incluant les Jeunes, les Industries, les CBO, les professionnels de l'urbain, les ONG, etc. accèdent à une forme de participation active et dynamique. Ensemble, ils rédigent des recommandations générales pour tenter d'influencer la rédaction du NUA : ils sont conviés à formuler des suggestions ou des critiques aux différent

[1172] Entretien avec Maryse Gautier
[1173] Entretiens divers
[1174] La réunion pour la région ALC se déroule à Toluca, au Mexique.
[1175] Entretiens avec Adriana Laranjeira et Fabienne Perucca

brouillons (drafts) entre chaque PREPCOM, ainsi qu'à intervenir et à prendre la parole devant les délégations étatiques.

Des groupes de travail sont également constitués, pour se pencher sur la réalisation d'abord de 22 « *issue papers* » sur des problématiques déterminées, puis, à partir de ces contributions, de 10 « *policy units* » plus synthétiques et destinées à accompagner la publication du NUA comme annexes complémentaires. L'un des « issue papers » porte directement sur la question des bidonvilles, abordée sous l'angle des « quartiers informels »[1176], un autre sur la dimension plus générale de logement[1177]. Tous deux témoignent d'une vision engagée, qui reflète aussi l'influence des mouvements sociaux sur leur rédaction et sur la conduite de certaines rencontres thématiques de la conférence[1178]. Les auteurs de ces textes critiquent par exemple assez ouvertement l'inaction des gouvernements et l'inefficacité de programmes massifs de logement fondés sur des arrangements financiers, eux-mêmes induits par la présence et le leadership du secteur privé. Cette vision se retrouve à l'identique dans plusieurs des *policy papers*, notamment celui sur les politiques de logement[1179], rédigé à partir des deux *papers* que nous venons de mentionner et celui sur le droit à la ville[1180]. Pour Joshua Leon, la vision qui se dessine au travers de ces documents esquisse les contours d'un agenda urbain très « alternatif », qui remet sérieusement en cause les bases de la pensée néolibérale dominante dans le champ des politiques de logement. Suivant ce raisonnement, on pourrait d'ailleurs considérer qu'en permettant la publication des *policy papers* et leur annexion au NUA, l'agence ONU-Habitat participe elle-même de la construction de cette vision, faisant montre d'un comportement assez inédit, à rebours de la ligne de conformité avec le consensus de Washington qu'elle semblait suivre jusque-là. En hébergeant des discours et des revendications critiques et de remise en question de l'ordre dominant et établi, la conférence Habitat III contribuerait en tout cas à ouvrir une brèche plus progressiste dans le débat sur l'urbain – profitant à cet égard de l'élan de mobilisation généré par la campagne autour de l'ODD 11.

Pour autant, et malgré les promesses d'un processus de préparation aussi dense et inclusif, la version finale du NUA ne va pas véritablement révolutionner l'état de la pensée internationale sur l'urbain. Sans même évoquer la question de son contenu, la seule adoption

---

[1176] Issue Paper 22. Voir : *Habitat III Issue Papers*, New York, United Nations, 2017, p. 150-159

[1177] Issue paper 20. *Ibid.*, p. 136-141

[1178] La rencontre thématique sur les « quartiers informels » a par exemple eu lieu à Pretoria, en Afrique du Sud, qui se trouve être le pays d'origine d'une partie des organisations du réseau SDI. Très présent et actif durant l'événement, celui-ci semble avoir influencé de manière décisive le contenu des discussions et la rédaction de la Déclaration de Pretoria. Pour preuve : 2 paragraphes (sur 29) portent sur la collecte (« décentralisée ») de données et la nécessité de mieux informer les politiques de bidonvilles. Cf UN-Habitat, *Pretoria Declaration*, Outcome document of the Habitat III Thematic meeting on informal settlements, Pretoria, 7-8 april 2016.

[1179] HABITAT III, Policy Paper 10, Housing Policies, September 2015

[1180] HABITAT III, Policy Paper 1, Rights to the City and Cities for All, September 2015

de ce texte s'est accompagnée d'un certain nombre de difficultés, par rapport à ce qu'on aurait pu attendre d'un document aussi longuement discuté et négocié.

À la veille de la conférence, plusieurs États – à commencer par les États-Unis, l'un des États les plus conservateurs durant les négociations – ont ainsi annoncé leur refus de signer le NUA, compromettant l'avenir et la légitimité de recommandations à la formulation desquelles ils avaient pourtant participé. Face à ces menaces, ONU-Habitat et le comité préparatoire de la conférence ont dû réagir rapidement et tenter de trouver une solution alternative. Renonçant à une signature individuelle de chaque État[1181] – modalité qui aurait peut-être permis de renforcer l'appropriation du document et de rehausser son statut – ils ont finalement décidé de soumettre le NUA à l'approbation de l'Assemblée Générale des Nations Unies – qui, d'avance, leur semblait garantie par un système de vote à la majorité des deux tiers. Cette stratégie s'est effectivement avérée payante et au grand soulagement de Joan Clos et des organisateurs d'Habitat III, le NUA a bien été reconnu et adopté, lors de la 71e séance de l'Assemblée Générale, en décembre 2016[1182], soit un peu plus de deux mois après la tenue de la conférence à Quito. Évidemment, et malgré le succès de la parade, la légitimité du NUA s'en est trouvée quelque peu écornée, d'autant que les ambitions d'ONU-Habitat concernant son entrée en vigueur avaient elles aussi dues être revues à baisse. Alors qu'il était question, à l'origine, de tenter d'intégrer le monitoring du NUA et celui des ODD[1183], ce projet n'était finalement resté qu'à un niveau de réalisation assez superficiel[1184], sans que des mécanismes concrets d'appariement des deux agendas n'aient vraiment été développés. Les modalités concrètes de suivi de la mise en œuvre de l'agenda urbain demeuraient d'ailleurs encore incertaines au moment de son adoption, soulevant les craintes de certains observateurs et participants de la conférence[1185]. De même, une des grandes attentes placées en la conférence Habitat III avait résidé dans la possibilité de renforcer la localisation de l'agenda de développement durable, en dotant les gouvernements locaux de prérogatives claires en matière de monitoring[1186]. Là encore, les espoirs de départ avaient été partiellement déçus : malgré d'âpres négociations[1187],

---

1181 Source : Entretiens divers.

1182 A/RES/71/256

1183 D'après la GTF : « l'Agenda ne parvient pas à faire de forts et profonds liens assez entre Habitat III et les Objectifs de développement durables, en particulier l'ODD 11 sur les villes et communautés durables. Il est essentiel que la mise en œuvre et le suivi de ces programmes soient liés sur le terrain. » Citation prise sur le site de CGLU, rédigée par la GTF à la suite de la 3e PREPCOM à Surabaya. https://www.uclg.org/fr/media/nouvelles/est-ce-que-les-etats-membres-de-lonu-ont-ecoute-les-villes-dans-la-derniere-version (dernière consultation le 10/12/2021)

1184 Dans la version finale du NUA, les ODD ne sont mentionnés que dans trois paragraphes (6, 9 et 128), dont deux seulement abordent la question de leur intégration et encore de manière assez allusive, sans mentionner d'instrument ou de mécanisme concret d'articulation.

1185 Voir les deux notes précédentes

1186 Laure Criqui, « Habitat III et le Nouvel Agenda urbain : le debrief des debriefs », *La Fabrique Urbaine*, Blog de l'IDDRI, 22 décembre 2016

1187 Dans lesquelles des délégations brésiliennes ont tenté de faire pencher la balance en faveur des autorités locales. Entretien avec Adriana Laranjeira

notamment lors de la PREPCOM de Nairobi[1188], les revendications en matière de décentralisation portées par les autorités locales n'avaient abouti qu'à une reconnaissance assez vague de ces actrices et de leurs organisations représentantes dans le texte du NUA, sans proposition concrète pour une mise en œuvre locale effective des agendas de développement. Encore une fois, la censure imposée par certains États, réticents à l'idée de céder de leurs compétences régaliennes aux autorités locales, avait fait barrière aux aspirations plus réformistes et progressistes.

En fin de compte, et malgré un processus de préparation très dense, le NUA cristallisait, au moment de sa publication, autant d'espoirs que de désillusions. Pour divers auteurs et aussi plusieurs de nos enquêtés, le texte final présentait un caractère déceptif par rapport aux attentes générées en amont et surtout à la richesse des contributions académiques et civiques. Dans la communauté urbaine, un certain nombre de chercheurs et de journalistes avaient suivi de près l'évolution des drafts et les différentes campagnes menées autour de certains aspects (la place des autorités locales dans le monitoring, le droit à la ville, etc.) entre les PREPCOM. La parution de la version finale en octobre 2016 était donc très attendue et elle a effectivement fait l'objet de nombreuses réactions et interprétations, dans des blogs ou médias spécialisés. Dans l'ensemble, les commentateurs ont reconnu et salué la dimension progressiste du NUA, favorable à la construction d'une gouvernance partagée de l'urbain et de villes plus durables. Pour autant, de nombreuses faiblesses ont aussi été pointées du doigt, à commencer par celle d'un manque de substance et d'intelligibilité. Pour beaucoup, le NUA tombait dans les travers de textes « diplomatiques »[1189], vidés de leur contenu politique par le jeu des négociations et le rouleau compresseur du consensus. Comme le souligne Bruno Lautier, la production internationalisée de normes par consensus induit en effet des mécanismes pervers de lissage et d'invisibilisation des différends. Les textes qui en résultent sont en effet réduits à une vision unique, universelle, comme si aucune opposition n'avait surgi, comme si le débat n'avait jamais eu lieu[1190]. Dans le cas du NUA, la négociation du texte et la soumission aux États des divers *drafts* du NUA auraient de même conduit à « neutraliser » (au sens littéral) les idées les plus innovantes et créatives, aboutissant à un ensemble « acceptable par tous » mais donc peu ambitieux et novateur. Si cette interprétation nous éclaire sur certains des mécanismes à l'œuvre dans le processus de préparation du NUA, il serait évidemment réducteur de prendre la critique au pied de la lettre et de considérer cette négociation comme un processus absolument homogénéisant, rétif à toute forme de pluralisme.

[1188] *Ibid.*

[1189] Dans la bouche des membres de la communauté urbaine, caractérisés à la fois par leur engagement politique et à la fois par leur rapport très fort à la pratique et aux aspects « techniques » de l'urbain, l'expression renvoyait souvent à une qualification péjorative.

[1190] B. Lautier, « O Consenso sobre as politicas sociais na America Latina », *art. cit.*

En outre, dans le cas qui nous occupe ici, le constat d'un manque de consistance du NUA peut aussi s'expliquer au regard de la thèse défendue par Barnett et Parnell, qui anticipaient, malgré la convergence assez large générée autour de l'ODD 11, une possible incompréhension entre les diverses parties prenantes[1191]. Pour ces auteurs, le cadre très général du débat autour de l'inclusion d'un objectif sur les villes a effectivement permis d'obtenir l'adhésion de nombreux acteurs, mais a aussi masqué les différences de vues plus profondes qui pouvaient exister entre eux et leurs diverses conceptions de la ville. Déjà en 2015, Barnett et Parnell anticipaient de possibles difficultés à l'heure de passer à un niveau d'engagement supérieur, notamment de se doter de normes ou de recommandations plus précises et diversifiées que les seuls aspects abordés par les indicateurs de l'ODD 11. Ces craintes n'étaient d'ailleurs pas infondées puisqu'elles se sont cristallisées dans certaines des grandes critiques du NUA. Lors de sa parution, plusieurs commentateurs ont en effet constaté un manque d'unité dans le texte. Pour eux, celui-ci héberge un nombre important de contradictions, témoin des visions divergentes qui se sont exprimées en son sein. À cet égard, une anecdote rapportée par une de nos enquêtées, qui était présente lors du processus de négociation du NUA, nous a semblé particulièrement illustrative. Engagée dans la délégation d'un État du Nord, cette enquêtée nous racontait comment, à la sortie d'une réunion préparatoire dont elle-même et la coalition qu'elle représentait pensaient sortir « vainqueurs », elle avait eu la surprise de rencontrer, chez les représentants de la coalition adverse, la même impression d'avoir « gagné » la négociation[1192]. En somme, deux parties représentantes d'intérêts divergents considéraient avoir été favorisées par les décisions adoptées à l'issue de la rencontre. Tout en reconnaissant sa perplexité au moment des faits, cette enquêtée nous avait aussi fait part de son interprétation *a posteriori*. Plutôt optimiste, celle-ci consistait à voir dans cette paradoxale situation de « *win-win* »[1193] une possible prouesse diplomatique : la rencontre d'un terrain commun, ou la conciliation quelque peu miraculeuse de visions *a priori* inconciliables.

Avec le recul théorique et surtout l'éclairage socio-historique apporté par Barnett et Parnell, cette anecdote prend évidemment une tout autre dimension. Elle peut en effet être interprétée comme une illustration du caractère ambigu et confus de la convergence générée autour des enjeux urbains. En l'absence d'un socle de compréhension clair et transparent, les cadres de référence et les termes du débat demeuraient suffisamment vagues et ouverts pour que des interprétations diverses parviennent à coexister et même à se concilier. Mais contrairement à ce que l'on aurait pu attendre avec l'entrée en scène du NUA (et ce que les deux auteurs semblaient à la fois craindre et annoncer dans leur article) les contradictions internes à cette mobilisation n'ont pas véritablement explosé à la face des négociateurs et c'est

[1191] C. Barnett, S. Parnell, « Ideas, implementation and indicators », *art. cit.*
[1192] Entretien anonymisé.
[1193] Gagnant-gagnant. Nous reprenons un concept de la théorie des jeux.

tout juste si elle se sont expressément manifestées : elles se sont simplement maintenues et ont continué d'exister en creux dans le texte final. En fin de compte, le Nouvel Agenda Urbain n'a donc pas véritablement rempli l'objectif de précision et de clarification du débat, que Barnett et Parnell appelaient de leurs vœux[1194]. Loin de faire éclater les divergences de vues entre les différentes parties, il est resté suffisamment souple et allusif pour maintenir les ambiguïtés et les approximations déjà présentes dans l'ODD 11, s'interdisant du même coup de faire émerger des directives claires et opératoires en matière de politiques publiques. Dès la sortie de la version finale du NUA, la chercheuse Laure Criqui avait d'ailleurs mis le doigt sur ce problème en présageant qu'il allait « [nécessiter] un travail de clarification pour pouvoir servir de cadre de référence »[1195].

En fin de compte, si la préparation d'Habitat III va bien ouvrir une brèche dans le débat sur l'urbain, en permettant de faire entrer de nouveaux acteurs et d'héberger des conceptions innovantes et créatives, la tournure finale du NUA va plutôt décevoir les espoirs réformistes et transformateurs qu'il avait pu générer. Malgré l'impulsion de la campagne pour l'ODD 11 et une préparation de longue haleine, l'agenda urbain va se heurter à un certain nombre d'obstacles et de résistances, qui vont empêcher les aspirations les plus progressistes de se cristalliser dans des recommandations suffisamment claires et opératoires pour donner lieu à des changements significatifs dans la pensée et les pratiques urbaines.

ii) Les grands débats du NUA : un indicateur des tensions idéologiques au cœur du débat urbain

N'en déplaise à ces limites et à l'apparente « neutralité » du texte du NUA, sa conception a bel et bien été le siège de luttes et de discussions animées entre les diverses parties engagées dans le processus préparatoire de la conférence. Bien qu'invisibilisées dans la version finale « consensuelle » du texte, certaines de ces luttes ont malgré tout produit des effets sur la tournure du débat international, sur les alliances et les configurations d'acteurs et parfois même, indirectement, sur les politiques publiques de certaines villes ou gouvernements nationaux. À la lumière d'une étude assez approfondie des différents documents produits durant la conférence et ses rencontres préliminaires, ainsi que des drafts du NUA et de leur évolution, nous avons tenté de retranscrire le contenu de certaines des grandes discussions qui ont traversé les rencontres préliminaires. L'identification des tensions au cœur des discussions de la conférence Habitat III constitue en outre un bon moyen de prendre la température des débats dans l'arène internationale : non content de mettre en évidence les sujets les plus clivants, elle

[1194] C. Barnett, S. Parnell, « Ideas, implementation and indicators », *art. cit.*
[1195] Laure Criqui, « Habitat III et le Nouvel Agenda urbain », *art. cit.*

permet aussi de donner des indications sur le positionnement des divers acteurs en présence et d'envisager leur rôle dans la configuration en train de se constituer.

Les bidonvilles : des avancées, mais la thématique reste en retrait

En premier lieu nous nous sommes évidemment intéressée au traitement de la question des bidonvilles, l'objet principal de notre travail. Mais alors que celle-ci avait occupé une place centrale dans la programmation des première et deuxième conférences Habitat[1196] – en particulier celle de 1976, dont elle justifiait en grande partie la tenue – elle nous a semblé plutôt secondaire[1197], dans l'organisation et la préparation d'Habitat III. Dès le départ, le changement de nom de la conférence indiquait d'ailleurs un possible virage thématique, l'ancienne « Conférence pour les établissements humains » voyant sa focale glisser d'une perspective générale – mais traditionnellement très portée sur les bidonvilles – vers des problématiques plus ciblées, sur « le logement et le développement durable »,

Fait notoire, la question des « slums » n'a d'ailleurs pas vraiment été abordée comme telle, durant Habitat III et ses rencontres préliminaires, mais plutôt sous l'angle des quartiers informels. Si l'on se fie au déroulé du programme de la conférence, l'expression apparaît en effet plus souvent dans les titres des séminaires et autres événements que le terme *slum*[1198]. On l'a évoqué, un *Issue paper* a également été dédié aux *informal settlements* plutôt qu'aux *slums*, ceux-ci définis comme un sous-ensemble de ceux-là : *« the most deprived and excluded form of informal settlements* »[1199]. Dans le NUA, les deux expressions vont systématiquement être employées côte à côte[1200], comme si elles renvoyaient effectivement aux mêmes enjeux, mais qu'il demeurait nécessaire de les distinguer, de les compléter l'une par l'autre[1201]. L'apparition des « quartiers informels » dans le NUA et sa préparation a tout de même de quoi surprendre, au regard des efforts d'harmonisation et de centralisation des concepts déployés par ONU-Habitat au début des années 2000. Cette expression possède en outre une trajectoire, une connotation particulière : on se souvient qu'elle s'était beaucoup diffusée dans les années 1980 et 1990, à la suite des travaux de De Soto et en lien avec les politiques du consensus de Washington. Parler d'établissements informels renvoyait alors, de manière quasi-automatique, à la promotion de politiques de titrisation, comme celles menées au Pérou par le gouvernement

---

[1196] Même si cela ne s'est pas toujours traduit dans les documents finaux produits à l'issue de ces conférences.
[1197] Pour Laure Criqui, elle constitue un « sous-sujet » dans la thématique plus large de l'informalité. « L'informalité de l'urbanisation : une nouvelle optique pour le Nouvel agenda urbain », *Ideas4development*, 27 septembre 2016
[1198] Voir la programmation sur le site de la conférence : https://habitat3.org/ dernière consultation le 17/08/2022.
[1199] Habitat III, *Issue Papers*, *op. cit.*, p. 151
[1200] Dans la version française du NUA, on traduit « slums and informal settlements » en « les taudis et implantations sauvages » : le terme de bidonville n'apparaît pas, alors qu'il était employé dans les OMD au début des années 2000.
[1201] De fait, les quartiers informels sont définis exactement en fonction des mêmes critères que les « slums » (UN-Habitat, 2003), ôtée la dimension de surpeuplement des logements.

Fukushima. Dans le contexte d'Habitat III, toutefois, la résurgence des « établissements informels » ne semble pas avoir été liée à une quelconque référence ou volonté de retour à cet ancien modèle. Elle a plutôt permis d'intégrer au débat la question du travail, de l'emploi des habitants. Assez peu évoqué durant les deux précédentes éditions de la conférence Habitat, cet aspect a été mis à l'ordre du jour de la rencontre de Quito par des coalitions nouvelles dans le paysage des organisations de plaidoyer sur l'urbain et structurées autour du réseau international WIEGO[1202]. La référence aux quartiers « informels » a donc permis de faire le lien entre l'habitat populaire à proprement parler et les conditions de subsistance des habitants, en introduisant une réflexion sur la place de l'économie informelle dans les villes contemporaines.

En élargissant les horizons du débat sur les bidonvilles, le retour de « l'informel » a aussi (ré) ouvert la voie à tout un courant de pensée sur les « ressources » de l'informel et les solutions créatives développées par les populations de très bas revenus pour surmonter diverses crises ou barrières, incluant le déficit habitationnel, la saturation des marchés du travail, etc. Dans la communauté internationale urbaine, Habitat III a été le moment où s'est affirmée l'idée que le rythme accéléré de l'urbanisation mondiale (et à plus forte raison sur le continent africain) allait rendre obsolète l'idéal de logement urbain formel, entièrement planifié. Au regard de l'explosion de la demande de logements en ville et de l'incapacité des marchés du logement à s'y ajuster, au regard aussi du manque de place dans certaines villes et de l'expansion croissante des tâches urbaines, beaucoup de spécialistes ont commencé à voir dans l'habitat auto-construit – et de fait, dans le modèle des bidonvilles – une alternative crédible de logement pour les années à venir[1203]. Toute une série d'articles et de travaux ont ainsi vu le jour dans le sillage de la conférence, qui ont participé d'une revalorisation des quartiers populaires auto-produits comme « solution » plutôt que comme « problème ». Pour un temps, le débat s'est d'ailleurs restructuré autour de cette dichotomie : entre les tenants d'une vision idéalisée des bidonvilles et les détracteurs traditionnels des modes de vie et d'urbanisation associés à ces quartiers. Évidemment, la forte divergence de vues et d'intérêts entre les deux camps n'a pas permis de faire émerger de consensus ni d'avancée significative. Toutefois, les échanges avant et durant Habitat III ont semblé embrasser une vision généralement pragmatique des bidonvilles, comme réalité globale massive.

S'est renforcée aussi l'idée de l'irrévocabilité de l'habitat informel, vers la reconnaissance des quartiers déjà constitués et un renoncement définitif à l'idéal de « villes sans bidonvilles ». La prohibition des expulsions d'habitants a fait l'objet d'un plaidoyer assez actif

---

[1202] Sigle en anglais pour : Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

[1203] Nous citerons comme exemple (mais nous garderons bien de le recommander, car cet article est plein de dangereux raccourcis) : Stewart Brand, « How Slums Can Save the Planet », *Prospect*, février 2010. Pour un point de vue plus nuancé voir : Valérie Clerc, Laure Criqui, Guillaume Josse, « Urbanisation autonome : pour une autre action urbaine sur les quartiers précaires », Métropolitiques, 7 décembre 2017

des mouvements sociaux durant la conférence et plus encore au cours de son processus préparatoire, en vue d'obtenir l'inscription de ce principe dans le NUA[1204]. Et si aucune interdiction formelle n'a pu être proclamée – Habitat III n'ayant de toute façon pas vocation à produire des normes contraignantes[1205] – la question des expulsions forcées a effectivement été abordée et combattue dans certains des textes finaux, en particulier dans le *Issue Paper* n°20 sur le logement[1206]. Dans le NUA en revanche, cette revendication n'est plus apparue que sous une forme extrêmement atténuée, avec un positionnement contre les expulsions forcées dites « arbitraires », sans que cet adjectif n'ait fait l'objet d'un travail de définition ou de clarification. Or, par expérience, on sait que les expulsions d'habitants sont quasiment toujours justifiées par des notions aussi vagues que celles « d'intérêt général » ou « d'intérêt public », remparts généralement efficaces contre toute accusation et même tout soupçon d'arbitralité[1207]. Pour cette raison, les membres du GAP avaient eux-mêmes fortement insisté pour que le NUA se prononce contre les expulsions forcées quelles qu'elles soient[1208] : c'était là un des points saillants des commentaires aux drafts. La présence discrète mais significative de l'adjectif « arbitraire » dans le texte final nous révèle donc ici les limites de la participation civile à la rédaction du document. En même temps, on voit affleurer aussi celles du NUA dans son ensemble, dont la contribution demeure finalement assez légère, en termes d'innovation et aussi sur le plan de l'impact normatif. Sur la question des évictions en l'occurrence, le « nouvel » agenda urbain ne s'aventure pas vraiment plus loin que ne l'avait fait la Banque mondiale, quinze ans plus tôt, avec la parution de l'OP 4.12[1209].

En résumé, l'approche de la problématique des bidonvilles et des quartiers informels fait état d'une évolution plutôt positive du débat et des volontés politiques, vers une reconnaissance plus ample de ces espaces et de leurs habitants dans la gouvernance de la ville et la promotion d'approches fondées sur des méthodes d'amélioration *in situ*. En même temps, les avancées restent assez ténues et s'expriment en des termes suffisamment ouverts pour permettre, encore une fois, des interprétations diverses – dont certaines, contraires au respect

---

[1204] Voir, entre autres : GAP – Grassroots PCG Response to Zero Draft of the New Urban Agenda (July 18 version), p. 2. De manière générale, le GAP demande un ton plus engagé dans le NUA. Voir : Statement by Dr. Shipra Narang Suri on behalf of ISOCARP and General Assembly of Partners towards Habitat III (GAP), Habitat III PrepCom3, Surabaya, 25-27th July 2016

[1205] Divers enquêtés travaillant (ou ayant travaillé) pour des institutions onusiennes ont insisté sur ce point.

[1206] Issue Paper 20, Habitat III, *Issue Papers, op. cit.*

[1207] Nous l'avons constaté durant plusieurs de nos terrains, en particulier à Rio (voir notre chapitre 3) et à Medellin (Entretien avec Monica Giraldo)

[1208] « We emphatically insist that the New Urban Agenda commit to an end to the practice of forced evictions of any kind and for any reason » GAP – Grassroots PCG, Response to Zero Draft of the New Urban Agenda (July 18 version) p. 2

[1209] Il demeure toutefois assez peu commode de comparer les deux apports, dans la mesure où l'OP 4.12 n'était pas un document négocié et adopté par l'ensemble des États (via les institutions onusiennes), mais plutôt une clause contractuelle applicable aux seuls projets ou États engagés dans des relations de partenariat avec la Banque.

des droits des habitants[1210]. La comparaison entre les papiers annexes et la version définitive du NUA met d'ailleurs en évidence l'écart idéologique entre les rédacteurs de ces documents, avec d'un côté, des experts indépendants et des représentants de la société civile, engagés pour la défense des habitants et de leurs droits, et de l'autre des représentants d'États, dans l'ensemble assez peu enclins à assumer de nouvelles contraintes.

Un droit à la ville qui divise

En réalité, les luttes qui se sont jouées dans la préparation du NUA n'ont que très rarement suivi un schéma aussi tranché : des alliances entre acteurs de divers types et divers statuts se sont formées, déformées et reformées au gré des causes et des affinités thématiques. Le débat sur le Droit à la ville illustre d'ailleurs assez bien la contingence et la mouvance des coalitions, dans la mesure où il a fait éclater à la fois les catégories de statut, entre des acteurs étatiques et non-gouvernementaux, et à la fois d'autres types d'affinités régionales ou politiques, entre les membres d'un même « club » ou les participants d'une même conférence régionale. Très emblématique d'Habitat III et aussi fortement lié à notre objet d'étude, ce débat a fait partie des plus animés de la conférence et de sa préparation. Nous allons brièvement tenter d'en retracer les grandes lignes, pour en mieux comprendre l'issue… et les retombées plus tardives.

Le concept de droit à la ville provient du monde académique : il a été forgé par le philosophe Henri Lefebvre à la fin des années 1960, dans un contexte français de fortes mobilisations sociales. Sous ses apparences légalistes, l'expression renvoie donc plutôt à une conception militante de la production urbaine qu'à un droit au sens strict[1211]. Pour Lefebvre, il s'agissait en effet de replacer les habitants au cœur de la production et de la gestion urbaine, comme des « citoyens », actifs dans la construction de l'espace et épanouis dans leur lieu de vie. Inspiré par la théorie marxiste, cet auteur entendait aussi défendre l'idée que les habitants possèdent un droit à « l'appropriation », différent de la propriété et assez proche, finalement, des pratiques incrémentales d'urbanisation, à l'origine de la formation des quartiers informels et des bidonvilles. Une telle vision n'avait d'ailleurs pas manqué de séduire les mouvements sociaux, en France, mais aussi au-delà. Au Brésil, le droit à la ville a particulièrement été repris par les penseurs de la ville et les mouvements sociaux dans les années 1980 et 1990, au moment de l'âge d'or du FNRU. En partie par le biais de ces acteurs, il a ensuite pénétré au cœur de diverses mobilisations internationales, pour le Sommet de la Terre à Rio, la Conférence Habitat II à Istanbul, puis à nouveau à Rio, le FUM de 2010[1212]. Érigé en cause transnationale avec la

[1210] C'est ce que nous avons constaté non seulement sur nos terrains de recherche colombiens et brésiliens, mais aussi en discutant avec des acteurs provenant d'autres horizons géographiques, rencontrés au FUM de Kuala Lumpur.
[1211] Lire : Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, 3e éd. Paris, Economica Anthropos, 2009
[1212] Voir notamment : Andy Merrifield, *The new urban question*, London, Pluto Press, 2014, p. 86

création du *Global Platform for the Right to the City* (GPR2C) en novembre 2014, il a aussi attiré l'attention de divers acteurs institutionnels du multilatéralisme, au sein des Nations Unies mais aussi de la Banque mondiale. À l'approche de la conférence Habitat III, ses partisans nourrissaient évidemment de grands espoirs, voyant dans le NUA l'opportunité d'ancrer définitivement le droit à la ville parmi les concepts de référence du droit international. Dans cette perspective, une forte mobilisation s'est constituée en amont de la conférence, qui a tenté d'influencer la rédaction de son texte final et des documents annexes. Portée en grande partie par les mouvements sociaux, GPR2C en tête, cette cause a aussi été soutenue par une coalition d'États du Sud[1213], rassemblés autour du Brésil. Il faut dire à cet égard que la délégation brésilienne se composait de personnalités non seulement très compétentes en matière urbaine, mais aussi très engagées dans les mouvements sociaux nationaux. Pour les Brésiliens, promouvoir le droit à la ville revenait d'ailleurs à défendre un principe constitutionnel, déjà reconnu et actif dans la législation fédérale. La délégation bénéficiait pour cela de la bénédiction du ministère brésilien des Affaires Extérieures, trop heureux de permettre au Brésil de se *distinguer* sur la scène diplomatique par une posture politique forte et avant-gardiste.

Face aux défenseurs du droit à la ville, néanmoins, certains États semblaient moins enthousiastes à l'idée de voir inscrire le droit à la ville dans le NUA. L'Union Européenne, frileuse, poussait plutôt pour l'option du « *for all* »[1214], une formule inclusive mais évidemment très vague, qu'elle entendait accoler à des concepts ou droits de portée plus réduite et déjà mentionnés dans des traités internationaux. Les États-Unis se montraient quant à eux ouvertement hostiles à la mention du droit à la ville, dont ils contestaient l'existence et le fondement[1215]. Ils étaient soutenus dans cette posture par la Colombie[1216], un des rares pays du Sud – et le *seul* pays latino-américain – à se prononcer expressément contre ce principe. De fait, ces oppositions ont en partie eu raison des bonnes volontés brésiliennes et civiles, et si un *Policy Paper* a bien été consacré au droit à la ville, celui-ci n'a pu figurer dans le texte du NUA que sous une forme extrêmement atténuée et prudente, flanqué de guillemets.

[1213] Exception notoire de la Colombie, d'ailleurs isolée sur ce point dans le bloc ALC, mais de fait conforme avec une posture diplo traditionnellement alignée sur les USA. Voir : Comentarios del gobierno de Colombia al borrador del 31 de diciembre de 2015, Habitat policy paper framework, 1. The right to the city and cities for all, Enero 25 de 2016

[1214] Voir : European Union and Member States Comments to the Habitat III Issue Papers, Habitat III, 2016

[1215] Voir : United States comments on Habitat III Policy Papers Framework, Habitat III, 2016

[1216] Ce ralliement colombien à la posture diplomatique états-unienne n'a en réalité rien de surprenant, au regard de la trajectoire diplomatique colombienne et des liens historiques étroits entre les gouvernements de ces deux pays. À l'exception de ce point néanmoins, la posture colombienne Colombie nous a semblé plutôt ouverte et progressiste dans le reste de la négociation du NUA.

> « *We note the efforts of some national and local governments to enshrine this vision, referred to as "right to the city", in their legislation, political declarations and charters.* »[1217]

Un peu à l'image de la question épineuse des expulsions, le débat autour du droit à la ville illustre donc, au-delà des consultations et de la forte participation des mouvements sociaux, le poids des résistances et de la « censure » imposée par les acteurs les plus conservateurs. À l'inverse, néanmoins, ce rôle de résistance a pu aussi être endossé par les forces progressistes, pour contrebalancer l'expression d'une conception dominante de l'urbain plutôt défavorable aux habitants et aux groupes vulnérables. Sur d'autres points, les mouvements et voix alternatives ont donc parfois permis de contrebalancer les influences conservatrices qui s'exprimaient dans le NUA, au profit de formulations plus douces, plus inclusives.

Les tensions entre modèle compétitif et modèle inclusif : les luttes intestines du NUA

Outre la question du droit à la ville, une autre grande lutte s'est jouée au cœur de la rédaction du NUA, qui a mis en concurrence deux visions distinctes de la ville : l'une, inclusive, l'autre compétitive. Plus diffuse dans le texte, celle-ci s'est manifestée principalement dans les drafts du NUA et les notes de commentaire envoyées par les divers groupes d'intérêt à la parution de chaque nouvelle version. Une analyse textuelle approfondie de ces documents (*drafts* et *position papers)* nous a permis d'en clarifier les contours, d'en cerner certains enjeux et d'identifier parfois les promoteurs de chaque vision.

Au regard des arguments présentés dans le chapitre précédent et de la prégnance assez forte des intérêts économiques dans le jeu politique international, il n'était bien sûr guère étonnant de voir émerger, au cœur de la rédaction du NUA, une vision de la ville tournée vers la croissance et la compétitivité. Dans le sillage de la crise économique de 2008, l'enjeu de relance économique constituait d'ailleurs une préoccupation de premier plan pour les acteurs nationaux, de même, évidemment, que certaines institutions internationales. La construction de l'agenda de développement durable semblait elle-même avoir été travaillée en profondeur par ce contexte, les ODD se faisant, aux yeux de certains commentateurs, une caisse de résonnance des préoccupations économiques du début des années 2010[1218]. Dans le processus de rédaction du NUA, l'influence du modèle des villes compétitive s'était exprimée dès les premiers drafts de manière assez nette et éloquente, par la présence d'un lexique et de tournures caractéristiques (croissance économique, compétitivité, marchés, productivité, valeur ajoutée etc.). Sans surprise, la place proéminente des acteurs étatiques dans la négociation du texte avait conduit à

[1217] HABITAT III, *New Urban Agenda*, Quito, [2016] 2017, p. 5 paragraphe 11

[1218] Là-dessus, lire notamment : Mohammad Ala-Uddin, « "Sustainable" discourse: a critical analysis of the 2030 Agenda for sustainable development", University of Wollongong, *Australia, Asia Pacific Media Educator*, Vol. 29, n°2, 2019, p. 214–224.

laisser affleurer une approche de la ville plutôt fonctionnaliste – comme moteur de croissance et centre de dynamisme – que tournée vers le bien-être de ses habitants. En même temps, dans les arènes alternatives ouvertes en parallèle des discussions entre États, à savoir le GAP, mais aussi les groupes d'experts réunis pour rédiger les *policy papers* et autres documents annexes, des critiques assez fortes avaient été formulées à l'égard des idées et des pratiques inspirées de ces approches, ainsi que de l'application plus générale de la doctrine néolibérale à la gestion urbaine.

Dans le cadre de la préparation du texte du NUA, les résistances au modèle de la « ville compétitive » sont apparues de manière très saillante dans deux documents rédigés par le GAP (en réalité, principalement par SDI et WEIGO) que nous avons pu consulter et analyser. Nous avons choisi d'en insérer directement des extraits pour dévoiler le travail de ces « petites mains », invisibilisé dans la version finale – « consensuelle » – du NUA et qui pourtant a pesé de manière décisive.

« ***Key Recommendations: Transformative Commitments****:*

The Zero Draft's references to economic growth, competitiveness and investment must not undermine the argument that radical change in the paradigm is needed.

Although the draft argues forcefully for a new paradigm to guide urban policy, there is still an undertone of commitment to economic growth, competitiveness and investment in some paragraphs, e.g. par. 55 which frames health and education as necessary to "allow cities to compete in the global creative economy, adding value, increasing productivity and attracting investment and employment." The draft also focuses on the city as an "enabling environment for investment and innovation" (par. 46) and that is "providing a predictable framework attractive for investments" (par. 53). References to "the private sector" and "private business" do not distinguish between the corporate private sector and the non-corporate private sector. (…)

We propose an amendment to the subheading preceding Paragraph 45: SUSTAINABLE AND INCLUSIVE URBAN PROSPERITY ~~ECONOMIES~~[1219] *AND OPPORTUNITIES FOR ALL*[1220]

We urge member states to
Remove the emphasis on competitiveness (pars. 11b, 39, 48) and leveraging the potential of increased property value (par. 46), and of value creation for architectural monuments and sites (par. 111), which often result in displacement and evictions of the urban poor. »[1221]

[1219] En rouge sur le document d'origine. Pour plus de clarté, nous avons rayé la mention que les auteurs souhaitaient remplacer.
[1220] GAP – Grassroots PCG, Response to Zero Draft of the New Urban Agenda (Dated May 6th), p. 1 et 2
[1221] GAP – Grassroots PCG Response to Zero Draft of the New Urban Agenda (July 18 version), p. 2

Dans ces extraits, on voit bien comment, par un jeu de suggestions lexicales, les auteurs essaient de rééquilibrer le texte en faveur de la vision qu'eux-mêmes défendent. Les corrections demandées sur des expressions très précises, qui auraient pu passer inaperçues aux yeux d'un lecteur inaverti, montrent à quel point l'usage des termes est capital – et de fait, rarement neutre – dans les textes internationaux. En l'occurrence, cette contribution du GAP est révélatrice d'une volonté de réduire la place des enjeux de croissance dans le NUA et d'orienter le texte vers des considérations d'ordre social. En lieu et place d'expressions économiques, les auteurs promeuvent ainsi l'introduction d'un lexique plus inclusif, favorable aux habitants et aux communautés, plaidant assez ouvertement pour un « changement radical de paradigme ». Évidemment, le changement de paradigme souhaité par les mouvements sociaux et une partie de la communauté urbaine n'a pas réellement été effectué, ni même proposé, dans le NUA. Malgré tout, certains des commentaires ponctuels du GAP ont été pris en compte et ont effectivement contribué à atténuer la présence de la pensée néolibérale dans la version finale du texte[1222].

Au-delà de ce point précis, l'analyse des contributions écrites des participants à la préparation des documents finaux de la conférence est révélatrice de la pluralité des voix qui parviennent à s'exprimer en son sein. Si l'on a vu auparavant que certaines forces conservatrices avaient exercé un pouvoir de résistance, conduisant à censurer les propositions les plus innovantes ou réformistes, on observe ici que les tenants d'une vision plus progressiste ont également pu, de leur côté, endosser cette même fonction de résistance et poser des limites à l'expression d'une conception « dominante » de la ville, tournée vers la croissance économique. Les groupes et réseaux liés à la question des bidonvilles et à la défense des droits de leurs habitants ont d'ailleurs été moteurs dans la mobilisation civile contre la prégnance des principes issus de la doctrine néolibérale, se montrant particulièrement aguerris aux pratiques de négociation en contexte international.

De fait, toutes les voix qui se sont exprimées durant la préparation du NUA n'ont pas pesé de la manière, les États restant les seuls détenteurs du pouvoir de décision et de veto. Pourtant, notre analyse a permis de montrer comment les revendications de la société civile – et en particulier des groupes liés à la cause des bidonvilles – sont malgré tout parvenues à se frayer un chemin dans le texte final et, dans certains cas, à contrebalancer la prégnance de

[1222] Par exemple, en comparant le Zero Draft et la version finale, on constate que deux références à la compétitivité (sur cinq initialement) ont été retirées dans cette dernière. Au contraire, la présence de termes renvoyant à l'inclusivité (*inclusive, inclusiveness*) s'est renforcée : 26 occurrences dans le Zero draft contre 37 dans le NUA. La proposition mentionnée ci-dessus de remplacer « *urban economies* » par « *urban prosperity* » a également été retenue et adoptée, conduisant, dans les paragraphes de la section correspondante, à recentrer le propos sur une vision élargie de la réussite des villes et non plus seulement « économique » (Voir : *NUA, op. cit.*, p. 14-18).

certaines théories ou idées dominantes. Ainsi, et quand bien même la tournure finale « neutre » du NUA ait pu décevoir une partie de la communauté urbaine (qui attendait des recommandations plus contraignantes, plus engagées) sa préparation a-t-elle tout de même ouvert de nombreux espaces, de nombreuses brèches, dans lesquelles des opinions militantes ou des propositions innovantes ont pu se manifester.

De manière générale, l'exercice de la négociation et en l'occurrence du « commentaire » aux drafts du NUA a ainsi pu revêtir une fonction pédagogique, en amenant les divers participants à se positionner dans le débat urbain sur des enjeux auxquels ils n'avaient peut-être pas songé, ou qu'ils n'avaient pas envisagé suivant les éclairages proposés par leurs co-rédacteurs, ou, à plus forte raison, les commentateurs externes. Sans même évoquer les échanges « officiels », c'est-à-dire inscrits au programme de la conférence, les tractations engagées entre les très nombreux participants du processus d'élaboration du NUA et toutes les conversations de couloir qui ont pu se dérouler informellement à la sortie des événements officiels ou préparatoires ont elles aussi produit des effets, certes plus difficiles à tracer, mais dont il ne faudrait pas nier l'importance. Entre autres résultats, cette dimension pédagogique a pu impacter les protagonistes de la négociation, en leur permettant d'accéder à de nouvelles ressources, de renforcer leur capital. Par la mise en contact avec d'autres acteurs plus qualifiés[1223], ou simplement par la confrontation aux processus internationalisés de production normative, certains acteurs – et en particulier ceux issus de la société civile – ont en effet acquis ou renforcé des compétences assez pertinentes pour leurs propres activités de plaidoyer. Leur seule participation à la Conférence et à des plateformes collectives telles que le GAP a pu représenter, pour certaines organisations, une forme de reconnaissance et sans doute aussi un gain de légitimité. Déjà bien connue dans la communauté urbaine internationale grâce aux FUM, SDI a particulièrement consolidé son capital symbolique au cours de la préparation d'Habitat III. Non content de se positionner comme une des organisations leaders dans la construction collective d'une posture politique au sein GAP, elle s'est affirmée aussi comme la grande spécialiste des questions de bidonvilles lors de la rencontre de Pretoria. Face aux délégations étatiques, elle a su revendiquer et valoriser ses compétences techniques et la maîtrise d'un savoir-faire généralement réservé aux « experts » des organisations gouvernementales[1224].

Dans le même temps qu'elle a offert à certaines organisations ou délégations un moyen de conforter leur légitimité ou leur crédit, cette dimension pédagogique s'est donc aussi

[1223] À cet égard, une de nos enquêtées a évoqué l'attitude de certaines représentations étatiques qui se prêtaient assez volontiers au jeu du « lobby » des ONG, y voyant un moyen de s'informer et même de se former aux aspects techniques ou aux questions politiques sur les villes. Entretien avec Fabienne Perucca

[1224] Plusieurs enquêtées nous ont fait part de l'impression assez forte qu'avaient laissé les interventions de SDI sur elles-mêmes ou leurs collègues, lors de cet événement notamment. Entretiens avec Alessandra d'Avila Vieira et avec Maryse Gautier.

manifestée dans la circulation d'idées et la sensibilisation d'autres acteurs ou coalitions à des enjeux déterminés. Car au-delà des textes officiels et de l'issue des négociations formelles, les divers espaces de dialogue ouverts par le processus préparatoire du NUA et d'Habitat III ont indéniablement permis à tout un ensemble de concepts et de propositions – souvent d'origine militante – de se propager et de percer, c'est-à-dire d'entrer dans les réflexions ou les pratiques d'autres acteurs que leurs promoteurs ou protagonistes de départ. Par le jeu des échanges collectifs et interpersonnels, diverses idées ont donc réussi à se faire connaître des autres participants, et parfois à influencer leurs idées ou leurs pratiques. Plus intéressant encore : des propositions qui n'ont pas été admises dans le texte du NUA sont parvenues, grâce à cette performativité du langage en contexte international et de débat, à s'infiltrer tout de même dans les esprits et à s'imposer peu à peu dans les réflexions et les mœurs d'intellectuels, de praticiens, voire même de politiciens du monde entier.

c) Quelle influence pour le NUA et les ODD sur les politiques locales ? éclairage ethnographique

i) Épilogue aux discussions d'Habitat III : de l'infiltration du Droit à la ville en contexte local

Nous avons nous-même, au cours de nos terrains colombiens et brésiliens, été témoin de ces formes plus ténues de circulation et de la pénétration de certaines idées militantes d'Habitat III dans la fabrique normative ou de politiques publiques d'administrations domestiques, locales. L'exemple le plus emblématique – et que nous avons croisé dans nos deux pays – a sans doute été celui du droit à la ville. Contesté par plusieurs États et finalement victime d'une quasi-censure dans la version finale NUA, ce point comptait pour nous (et de l'avis de divers observateurs) parmi les grandes faiblesses, les « rendez-vous manqués » d'Habitat III. À notre grande surprise, nous nous sommes pourtant retrouvée à plusieurs reprises en présence de ce droit à la ville durant nos séjours de terrain, le rencontrant tantôt dans des discours d'agents, tantôt dans des documents officiels de planification, en tout cas très actif dans la production normative et de politiques publiques des villes d'étude. Au Brésil, il figurait déjà dans le bloc constitutionnel depuis 2003, grâce au Statut de la ville : le retrouver dans les normes locales n'aurait donc pas dû nous étonner outre mesure. Toutefois, les agents municipaux auprès desquels nous enquêtions, à Rio et Fortaleza, associaient quasi-systématiquement le droit à la ville au NUA et à Habitat III, parfois *avant* de l'associer au Statut de la ville. Se référer à ce principe revenait pour certains individus à revendiquer une forme

d'internationalisation (d'eux-mêmes ou de leur administration), à souligner leur alignement avec les dernières innovations, les idées « en vogue » sur la scène multilatérale.

Plus surprenant, nous avons rencontré le droit à la ville lors de notre observation participante au sein de la SVSH à la mairie Cali, dans le *draft* du Master Plan de logement en train d'être rédigé. Très étonnée de le voir surgir au cœur d'un (futur) document normatif, dans une administration plutôt conservatrice et surtout dans un pays qui s'était assez radicalement opposé à son intégration au NUA[1225], nous n'avons pas manqué de questionner les responsables de l'équipe à ce sujet. Avec un regard entendu, la coordinatrice de l'équipe locale et l'expert d'ONU-Habitat nous ont répondu que rien ne leur interdisait cette mention, que le Plan se voulait justement un instrument le plus innovant possible et le plus en phase avec le NUA[1226]. En poussant un peu plus loin la discussion, nous avons pu vérifier que tous deux avaient conscience du caractère un peu hardi de la manœuvre, mais savaient aussi que la posture diplomatique du gouvernement national, en 2016, n'était pas nécessairement toujours en vigueur, ni d'ailleurs connue ou partagée par les décideurs locaux. Nonobstant la présence des guillemets et la tournure très alambiquée du paragraphe sur le droit à la ville dans le NUA, ces deux acteurs revendiquaient la mention textuelle de ce principe dans un document international effectivement reconnu et adopté par les Nations Unies. Ils arguaient aussi que le texte en question faisait partie des documents-cadre, des grandes références théoriques et normatives du Master Plan en cours de préparation[1227]. En l'occurrence, le choix du NUA comme texte de référence découlait en grande partie du partenariat établi entre l'équipe *Plan Maestro* et le bureau national d'ONU-Habitat : la présence et l'influence des trois experts bogotanais dans le processus d'élaboration du Plan n'était évidemment pas étrangère à la mention du droit à la ville. Cet exemple n'en demeure pas moins illustratif de tout un pan de l'influence d'Habitat III, dissimulé derrière la production de ses *outcomes* officiels, à savoir le NUA et les *Policy Units*.

En termes d'impact direct sur notre objet d'étude, c'est-à-dire sur l'internationalisation de la question des bidonvilles, l'apport du NUA et de l'ODD 11 demeure évidemment limité, car ni l'un ni l'autre n'accordent à cette thématique une place centrale. Pourtant, et malgré les critiques dont ils peuvent faire l'objet, tous deux œuvrent en faveur de la construction de modes de gouvernance plus inclusifs dans les villes, propices à la réduction des inégalités et à l'accomplissement d'un développement urbain plus harmonieux. Au-delà même de leur

---

1225 Voir la posture colombienne décrite ci-avant.

1226 Entretiens avec Olga Lucia Monsalve et Rodrigo Carrascal. Observation participante à Cali, 2018.

1227 Bien entendu, et nous y reviendrons dans la section suivante, la présence dans l'équipe du Master Plan d'experts de l'antenne bogotanaise d'ONU-Habitat a fortement pesé dans le choix et l'introduction de ces références internationales.

tournure finale, ces deux ensembles ont généré, pour leur préparation, tout un ensemble de dialogues, d'échanges et de rencontres qui ont permis de sensibiliser de nombreux acteurs aux problématiques de logement, de pauvreté urbaine, etc., induisant par là-même des circulations d'idées et de pratiques plus créatives. Comme le soulignent les chercheurs et chercheuses de la sociologie des relations internationales[1228], l'intérêt de réaliser des ethnographies au cœur de ces arènes internationales ou bien, dans notre cas, de l'autre côté du spectre, au cœur de la fabrique des politiques publiques, est justement de pouvoir saisir ces canaux d'influence indirecte, ces circulations d'apparence très ténues et qui pourtant infusent les pratiques des acteurs sur le terrain. Dans la dernière partie de cette section, on va justement mobiliser le matériau empirique collecté durant nos séjours de terrain pour étudier l'effectivité de la localisation des agendas urbain et de développement durable dans nos quatre villes d'étude.

ii) La localisation des agendas de développement à l'épreuve de nos cas d'étude

Au regard de toutes les attentes et de l'enthousiasme générés par ces deux instruments, la question de leur impact concret sur la conduite des politiques publiques urbaines locales et nationales se posait dès le départ avec une certaine acuité ; elle semblait même présider à des interrogations plus directement liées à notre objet d'étude. Avant même d'étudier les formes d'interaction entre ces outils internationaux et les initiatives visant les bidonvilles, nous voulions donc nous pencher sur le degré de pénétration du NUA et des ODD dans la planification et la fabrique des politiques urbaines de nos cas d'étude. Cette interrogation, d'ordre assez généraliste, s'est en fait rapidement imposée comme un des principaux fils rouges de notre travail ethnographique, nous permettant de faire le lien entre des expériences de terrain assez contrastées, dans quatre villes différentes et un Forum mondial international[1229].

Au total, nous avons pu aborder le NUA et/ou les ODD (généralement les deux ensemble) dans une quinzaine d'entretiens[1230], un nombre à première vue assez faible, mais qui s'explique aussi par des questions de temporalité : plusieurs de nos enquêtés avaient déjà cessé leur activité au moment de notre rencontre et n'avaient pas été concernés par l'agenda 2030 pendant l'exercice de leurs fonctions[1231]. De manière assez significative, les enquêtés qui

---

[1228] Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, *op. cit.*

[1229] Les dates de nos terrains rendaient d'autant plus pertinente cette interrogation sur la pénétration du NUA et des ODD, puisque nous nous trouvions en Colombie et au Brésil dans une période à la fois proche de l'adoption de ces outils, et à la fois suffisamment postérieure pour que d'éventuels changements aient eu le temps de se produire, ou de commencer à se manifester. Pour rappel, nous étions présente en Colombie d'août à décembre 2018 et au Brésil toute l'année 2019, soit environ deux ans après l'adoption du NUA et trois après celle des ODD.

[1230] Hors entretiens académiques

[1231] Il faut préciser également que plusieurs discussions sur le sujet se sont tenues en dehors des entretiens formels, dans un cadre informel. Aussi que dans certains cas, aborder les ODD et le NUA ne nous a pas semblé pertinent au regard du profil des enquêtés. Dans d'autres cas néanmoins, nous regrettons de n'avoir pas eu l'occasion

semblaient le mieux connaître les deux instruments (et qui parfois les mentionnent spontanément, avant même qu'on les interroge à ce sujet) étaient les individus les plus « internationalisés ». Deux profils récurrents se détachaient d'ailleurs de l'ensemble : des membres d'organisations internationales (ONU-Habitat en tête : Rayne Ferretti, Elkin Velásquez, Rodrigo Carrascal, etc., mais aussi de la Banque mondiale, notamment Horacio Terraza) et des personnes travaillant dans des départements de relations internationales ou de coopération au sein des mairies (Patricia Macedo, Alejandra Campo, Gabrielle Guimarães, Sandra Giraldo). L'âge apparaissait aussi comme un possible facteur d'influence, car parmi les autres enquêtés familiers des ODD et du NUA ne correspondant pas aux deux profils que nous venons de citer, on rencontrait plutôt des personnes jeunes. De fait, ces enquêtés étaient pour la plupart de jeunes diplômé.es d'urbanisme ou de disciplines apparentées, sensibles à l'actualité internationale et à l'avancée des débats sur l'urbain (Sindy Martinez, Flor Ines Marin, Andrés Perez, Agueda Muñiz, Isabelly Ergot, Juan Camilo Cock). Au-delà des trajectoires individuelles, le degré d'internationalisation des différentes villes dans lesquelles évoluaient ces enquêtés jouait également un rôle non-négligeable. C'est ce que soulignait d'ailleurs l'enquêtée Rayne Ferretti, experte d'ONU-Habitat basée à Rio de Janeiro, pendant notre entretien :

> « Alors c'est clair, le NUA et les ODD, ils arrivent en général dans les grandes villes, celles qui possèdent une coordination de Relations internationales, un département de Coopération internationale… Des villes qui ont un projet avec des agences de l'ONU. Ce sont des villes qui sont habituées à des choses internationales. »[1232]

Dans le contexte de notre recherche, l'influence du facteur « internationalisation » semblait d'ailleurs très visible, puisqu'on voyait se dessiner une ligne de partage entre les enquêtés issus des administrations de villes « modèles » et fortement internationalisées – en l'occurrence, Rio et Medellin – et ceux de Cali[1233] et Fortaleza, deux villes moins connectées aux dynamiques et aux réseaux internationaux. Deux grandes questions ont parcouru notre enquête : d'une part, celle de l'intérêt comparatif des deux outils et de leur relation l'un à l'autre, et d'autre part, celle de leur utilité comme guides d'action publique.

---

d'évoquer ou de creuser davantage ces aspects, considérant qu'il aurait été possible de le faire avec certains enquêtés. Réaliser des terrains lointains avec des moyens réduits nous a poussée à effectuer le travail ethnographique d'une traite, sans pouvoir prendre le recul nécessaire. Cette contrainte a parfois nui à la clarté de nos objectifs et à la rigueur ou à la pertinence de nos grilles d'entretien, que nous adaptions « à chaud », au fur et à mesure de nos découvertes et avancées.

1232 Entretien avec Rayne Ferretti.

1233 Sur ce point, on doit néanmoins souligner le cas « exceptionnel » de Cali, où, au sein de la SVSH, les membres de l'équipe du Master Plan ont été en contact avec des experts d'ONU-Habitat pendant une assez longue période : la fréquentation de ces experts nationaux/internationaux leur a permis d'acquérir de solides connaissances, en particulier sur le NUA. À noter toutefois, ces connaissances ne semblent pas avoir circulé en dehors de l'équipe et dans les autres dépendances.

Apport comparatif des ODD et du NUA

Dans un premier temps nous nous sommes interrogée sur l'apport comparatif des deux outils, et plus précisément, sur la plus-value du NUA par rapport aux ODD. Nous voulions comprendre en effet quel pouvait être l'intérêt, à un moment où la communauté internationale venait justement de se doter d'un ensemble d'indicateurs urbains, reconnus par tous, de produire un nouvel ensemble de recommandations – plus étoffé, mais en même temps moins clair et opératoire. Consciente de la difficulté de faire pénétrer des normes internationales dans le tissu politique national et local de l'ensemble des pays de la planète – ou du moins, membres des Nations Unies – nous nous demandions même si le couple ODD11 – NUA ne risquait pas de créer un effet de surenchère ou de confusion, défavorable à leur mise en œuvre effective. Déjà responsable du monitoring de l'ODD 11, l'agence ONU-Habitat elle-même nous paraissait s'exposer à un défi assez conséquent en endossant aussi la promotion et le suivi d'un nouvel outil – qui plus est d'un outil de l'envergure du NUA.

De fait, dans nos entretiens avec les employés municipaux des quatre villes d'étude, **les** ODD semblaient globalement mieux connus et plus aisément mis en œuvre que les principes du NUA. Nos enquêtés d'ONU-Habitat, pourtant, attachaient à la promotion de ce dernier une importance toute particulière. De l'avis d'Elkin Velásquez, directeur du ROLAC, cette activité constituait d'ailleurs le cœur de la mission de l'agence depuis 2016[1234]. En Colombie et au Brésil, les membres d'ONU-Habitat étaient globalement convaincus des vertus de l'agenda urbain, dont ils nous vantaient assez systématiquement les mérites. Pour Rayne Ferretti, le grand atout du NUA résidait justement dans son caractère englobant et ouvert[1235]. Dans un champ tel que l'urbain, encore dominé par des logiques de sectorialisation, l'existence d'un document capable de penser et d'articuler ensemble des thématiques aussi diverses que le logement, les transports collectifs, le financement des politiques publiques etc. apparaissait en effet comme une avancée significative. Selon Elkin Velásquez, à nouveau, les ODD et le NUA fonctionnaient comme deux instruments complémentaires, agissant chacun à leur manière pour l'accomplissement d'un même objectif : la localisation des agendas de développement durable. Prenant à rebours les critiques les plus répandues du NUA, cet enquêté nous assurait qu'un tel instrument n'avait jamais eu vocation à servir de repère technique, ni d'ailleurs à devenir une norme contraignante. Selon lui la véritable force de l'agenda urbain reposait plutôt sur sa capacité à proposer un système d'incitation, d'encouragement des acteurs vers l'adoption de comportements plus responsables[1236]. Avec le recul et la distance méthodologique, cette vision nous a semblé assez pertinente : elle entre en tout cas en adéquation avec les observations de terrain que l'on va présenter en suivant. Un peu à l'image de la stratégie de promotion des « *best*

[1234] Entretien avec Elkin Velásquez
[1235] Entretien avec Rayne Ferretti
[1236] L'entretien n'ayant pas été enregistré, nous paraphrasons ici l'enquêté à partir de nos notes.

practice », le NUA esquisserait ainsi les contours d'un cadre d'action « positif » en matière de gestion urbaine. Il se constituerait en quelque sorte comme un « horizon » à atteindre, mais un horizon tout de même assez proche et réalisable. Suivant ce raisonnement, la campagne et tout le travail de promotion réalisé par l'agence ONU-Habitat autour de ce document tendraient finalement à rendre cet horizon de politiques publiques attractif aux yeux des acteurs domestiques, nationaux et locaux, afin de générer une dynamique d'émulation. De fait, plusieurs détails et scènes d'observations de nos terrains semblent aller dans le sens de cette vision, confirmant l'exercice d'une forme de « séduction » des activités internationales sur les acteurs locaux.

Utilité des outils internationaux sur le terrain des politiques publiques

Dans les entretiens avec les acteurs domestiques – principalement des employés, fonctionnaires ou élus municipaux – la question de la relation entre NUA et ODD semblait moins pertinente : il s'agissait surtout de savoir dans quelle mesure et de quelle manière ces instruments étaient bien connus et mobilisés dans la fabrique des politiques publiques locales. La seconde grande question autour de laquelle s'est structurée notre enquête a donc été celle du rapport des enquêté.es aux deux outils, pris comme les deux principales ressources multilatérales en termes normatifs et de « patrons » de politiques urbaines. Durant les entretiens, nous avons plutôt interrogé les individus sur leur connaissance, leur usage de ces outils. Dans les cas d'usage fréquent ou relativement approfondi, nous orientions la conversation sur la question des perceptions de l'enquêté.e : l'utilité, l'apport des indicateurs internationaux dans la réalisation de leurs objectifs et de leurs tâches quotidiennes, mais aussi leurs limites, leurs défauts. Les résultats de ce point de l'enquête sont présentés en suivant ; nous les avons classés par pays et par ville, par souci de clarté et afin de pouvoir les replacer dans leur contexte propre.

À Rio, plusieurs des employés municipaux avec qui nous avons échangé sur le NUA et les ODD ont sinon directement contribué à l'élaboration de ces agendas internationaux, du moins vu un ou une de leurs supérieur.es le faire. Dans le cadre de la préparation des ODD, le Brésil a en effet joué un rôle de premier plan, fort de son expérience dans le domaine urbain et du dynamisme de ses mouvements sociaux. L'existence d'espaces institutionnalisés de dialogue entre les différents secteurs de la société – pensons par exemple aux « conseils des villes » – a aussi constitué un véritable atout[1237], qui a grandement facilité le travail d'ONU-Habitat et du GTF, chargées, on l'a déjà indiqué, de modérer les consultations intra-nationales. D'après plusieurs de nos enquêtés, les discussions générées dans ce pays ont été cruciales pour déterminer les indicateurs de l'ODD 11 et les affiner. Forts de leur expérience en matière

[1237] Le Brésil est cité, dans un document des Nations Unies sur la localisation de l'agenda 2030. Il est fait référence, dans ce rapport, au rôle de la Confédération Nationale des Municipalités. Voir : GTF, UNDP, UN-Habitat, *Roadmap for localizing the SDGs, op. cit.*, p. 22

d’urbanisation de favelas, les Brésiliens ont notamment beaucoup apporté à la construction des cibles concernant la réhabilitation ou amélioration de bidonvilles, dans le premier indicateur. En même temps, cette participation en amont du processus d’élaboration des objectifs a favorisé la sensibilisation de nombreux groupes et individus aux enjeux du développement durable. En aval de l’approbation de l’agenda 2030, ces mêmes acteurs ont ainsi volontiers assumé une fonction de dissémination des objectifs dans le pays et au sein de ses administrations territoriales. C’est précisément ce que nous a rapporté Gabrielle Guimarães, qui travaillait à la Coordination de relations internationales[1238] de la mairie de Rio :

> « un rôle assez fort qu’on a pu avoir [à la Coordination de relations internationales] ça a été après que l’agenda 2030 a été approuvé : on est allé faire de la sensibilisation dans différents secteurs de la mairie pour internaliser et mettre en œuvre les ODD. C’est de cette manière qu’on dévoile notre travail aux autres, en montrant cette interface internationale (…). »[1239]

Et de fait, au cours de notre séjour d’observation à Rio et des divers entretiens que nous avons menés, nous avons pu constater que ce travail de promotion avait bien été effectué. Il semblait même avoir rencontré un certain succès puisque les ODD avaient effectivement été intégrés à la fabrique locale des politiques publiques, à la fois dans les plans et les normes urbaines[1240] et à la fois dans les discours des employés des départements liés à notre objet d’étude. À cet égard, un autre enquêté, architecte et urbaniste de l’Institut Pereira Passos (IPP) nous confiait lui aussi sa préoccupation et celle de ses collègues pour l’agenda 2030 : « on a cherché à toujours être en lien avec les objectifs de développement »[1241], affirmait-il durant notre entretien. Après avoir évoqué avec lui le sujet les ODD, nous orientions la conversation vers le NUA : « Et vous avez participé à la conférence Habitat ? » La question était à peine formulée qu’il nous répondait déjà, avec beaucoup d’animation : « Non, mais ma coordinatrice y a été[1242] ! À Quito, oui ! » Sans avoir personnellement assisté aux débats d’Habitat III, cet enquêté semblait donc avoir développé, par l’intermédiaire de sa collègue, une forme de proximité avec l’agenda urbain, de familiarité. Pour lui, le NUA ne représentait pas simplement un texte abstrait et un ensemble de normes distantes, surplombantes : c’était un outil dont il avait en partie suivi la construction et auquel il s’identifiait. Il n’était d’ailleurs pas le seul dans ce cas : deux autres de nos enquêtées cariocas semblaient partager ce sentiment, qui avaient en revanche elles-mêmes été actrices du

---

[1238] Il s’agit de la *Coordenadoria de Relações Internacionais*, rattachée au cabinet du maire.
[1239] Entretien avec Gabrielle Guimarães
[1240] Gabrielle Guimarães évoque notamment le travail d’intégration des ODD réalisé dans le Plan Stratégique de Rio de 2017 à 2020.
[1241] Entretien avec Luis Valverde
[1242] Il s’agit d’Andrea Pulici.

processus préparatoire du NUA[1243] et avaient pris part à divers événements internationaux mais aussi locaux, organisés en amont d'Habitat III[1244].

En comparaison, à Fortaleza, l'implication des acteurs locaux dans les processus de préparation et de dissémination des ODD et du NUA n'a pas été si forte, l'administration locale n'étant pas aussi intégrée aux réseaux internationaux que celle de Rio. Ainsi, si plusieurs de nos enquêtées au sein de l'administration municipale connaissaient effectivement la trame des ODD (dont ils possédaient les fameux jeux de cubes et posters) et dans une moindre mesure, l'existence du NUA, leur rapport aux indicateurs internationaux semblait-il plus distant, avec une appropriation moins « personnelle » que chez nos enquêtés cariocas.

En Colombie, le degré d'implication des acteurs domestiques dans les processus de formulation ou de localisation des ODD et du NUA n'a pas été aussi fort qu'au Brésil, mais le pays s'est tout de même distingué par sa volonté d'intégrer les objectifs internationaux à sa planification, en particulier les ODD. Une « Commission interinstitutionnelle de Haut-niveau pour la préparation et la mise en œuvre effective de l'agenda de développement post-2015 et des ODD » a d'ailleurs été instituée dès 2015 par le gouvernement national, en vue d'accompagner le processus de localisation des objectifs de développement. Au niveau local toutefois, la mise en œuvre des objectifs a semblé plus difficile et aussi plus tardive : la composition de la commission, exclusivement ministérielle[1245], révélait dès le départ son « biais national » et la moindre importance attachée à la « décentralisation » des objectifs. En 2016, paraissait néanmoins une étude, réalisée par le groupe territorial commission, sur l'intégration des ODD aux plans de développement territorial des villes colombiennes. D'après cette étude, toutes les villes-capitales du territoire avaient bel et bien intégré les ODD à leur planification, 45% de manière superficielle (« générale »), 29% de manière moyenne, et 26% de manière forte. Nos deux cas d'étude, Cali et Medellin, figuraient dans cette dernière catégorie.

Du côté de Cali, pourtant, la pénétration des agendas internationaux urbains et de développement durable demeurait encore limitée, en 2018, ou du moins inégale entre les différentes entités municipales. Les connaissances assez solides et l'usage presque militant du NUA au sein de l'équipe du *Plan Maestro* – en contact direct avec ONU-Habitat – tranchaient assez nettement avec l'appropriation très faible voire l'ignorance dont ce texte était l'objet dans les autres dépendances de la SVSH et dans les autres entités municipales. Les ODD, en revanche, semblaient plus présents dans le quotidien de l'administration *caleña*. Lors de notre entretien, une employée du bureau de Coopération internationale nous confiait même que

[1243] Entretien avec Gabrielle Guimarães. Entretien avec Adriana Laranjeira
[1244] À Rio de Janeiro, des « petits déjeuners urbains » avaient notamment été organisés pour favoriser les échanges entre experts locaux et nationaux basés dans la ville. Entretiens avec Gabrielle Guimarães et Rayne Ferretti
[1245] Voir sa composition dans le décret national 0280 (18 de febrero 2015)

positionner la ville face aux objectifs de développement durable » faisait partie intégrante du travail de son équipe[1246]. L'équipe, pourtant, demeurait assez réduite et même inégalement connectée aux autres départements de la mairie. Malgré la mise en œuvre de dispositifs contraignants pour inciter les diverses entités municipales à travailler avec le bureau de coopération[1247], certaines demeuraient encore réticentes à l'idée de devoir collaborer avec une équipe « externe » (comprendre ici : externe à leur entité) et refusaient parfois toute communication avec les internationalistes.

À la mairie de Medellin, où les relations entre les diverses entités au sein de la mairie semblaient déjà bien plus fluides et favorables, l'Agence de Coopération Internationale (ACI) bénéficiait de moyens autrement plus conséquents pour assurer la transmission et la diffusion des recommandations internationales. Au regard de nos entretiens, les agendas urbain et de développement durable semblaient globalement bien connus dans l'administration. Ils faisaient d'ailleurs partie intégrante des discours d'auto-promotion et des pratiques de « *branding* » assumées par les acteurs locaux vis-à-vis des politiques publiques de la ville. Il faut dire aussi que la tenue à Medellin du septième FUM en 2014 avait donné lieu à un processus assez massif de sensibilisation du corps administratif (ainsi que des mouvements sociaux) aux débats et aux indicateurs internationaux. Au-delà même de son impact local, ce forum aurait également généré un fort élan de mobilisation en Colombie et dans la région, renforçant, d'après l'un de nos enquêtés[1248], l'identification des gouvernements latinoaméricains aux enjeux urbains et de développement. Et en effet, plusieurs enquêtés français, colombiens et brésiliens présents lors de ce FUM semblaient corroborer cette lecture, évoquant le souvenir de leur participation à cet événement avec un véritable enthousiasme.

iii) Usages déviants des outils internationaux par les acteurs locaux

Dans l'ensemble, les agendas urbain et de développement durable semblaient généralement connus des enquêtés et même assez souvent intégrés à la planification locale. En

---

1246 Entretien avec Alejandra Campo

1247 Par décret, le maire de l'époque, Maurice Armitage, avait rendu obligatoire le passage des demandes de partenariat international (ou de candidature à des prix, des événements etc.) par le bureau de Coopération, en tant que dépendance directe du « Despacho », autrement dit du Bureau du maire. Aux dires de l'enquêtée, cette décision n'avait pas empêché plusieurs chefs de départements de contourner « illégalement » la norme locale et de conclure leurs partenariats de manière autonome (et souvent très rapide, de manière à mettre le Despacho devant le fait accompli). Inversement, nous avons assisté, durant notre terrain au sein de la SVSH, à un « coup bas » du bureau de Coopération vis-à-vis de l'équipe *Plan Maestro*. Un contact personnel de la chef d'équipe, qui entendait postuler le PM à un séminaire latinoaméricain d'échanges de bonnes pratiques, a en effet été détourné par le bureau de Coopération, qui a secrètement postulé un autre département municipal de Cali à ce séminaire, tout en laissant l'équipe SVSH dans l'attente d'une réponse. Quand la cheffe d'équipe s'en est aperçue, il était trop tard pour envoyer une candidature et le département de Culture et Bien-être social (ou participation) avait déjà gagné sa place. Observation participante à Cali, 2018.

1248 Entretien avec Horacio Terraza

dehors du contexte de ces localités, les experts internationaux que nous avons interrogés sur la pervasivité de ces agendas dans nos pays et villes d'étude ont d'ailleurs plutôt confirmé nos conclusions. À cet égard, plusieurs ont aussi souligné que la région ALC était connue pour la réceptivité et la « bonne volonté » de ses gouvernements vis-à-vis des recommandations internationales. Certains nous ont toutefois aussi invitée à la prudence en nous rappelant la forte propension des acteurs de cette région au « *branding* », c'est-à-dire à la promotion plutôt qu'à la réelle mise en application des « bonnes pratiques ».

Et en effet, en quittant cette perspective surplombante et en passant d'un traitement presque « statistique » de nos données à une analyse textuelle plus fine, plus qualitative, nous avons abouti à des résultats plus nuancés. À travers l'analyse des propos de nos enquêté.es, nous avons tenté de retrouver leurs manières d'agir et en l'occurrence, d'interpréter et de mettre en œuvre les agendas internationaux. Or, chez plusieurs d'entre eux ou d'entre elles, nous avons relevé des tournures de phrase plutôt contradictoires avec l'idée d'une « imprégnation » locale par les normes internationales. Partant du principe qu'un impact effectif du NUA ou des ODD sur les politiques locales devait se traduire par la mise en œuvre d'un certain nombre de transformations profondes dans les pratiques et la production normative, nous pouvions nous attendre à ce que les enquêté.es nous présentassent des exemples concrets de changements, des sortes d'instantanés « avant / après ». Toutefois, en analysant leur discours, nous nous sommes rendue compte du fait que bien souvent, au lieu de servir de gouvernail à la fabrique des politiques publiques, les ODD et le NUA étaient simplement plaqués sur des plans, des programmes déjà existants. Parmi les formulations les plus ambiguës et qui nous ont conduit à émettre cette hypothèse, nous avons retenu notamment cette phrase :

« On essaie toujours de relier le truc des objectifs avec ce dont on est en train de s'occuper. »[1249]

Dans cette citation, la fabrique des interventions publiques locales semble présider à la réflexion sur l'intégration de l'agenda 2030 : l'enquêté.e s'occupe d'abord d'un problème, qu'il ou elle appréhende et « cadre » au prisme de la tradition, de l'expérience locale, et essaie ensuite de créer un lien entre son cadrage et les ODD. À travers cette citation, on comprend ainsi que les ODD ne sont pas tant employés comme des guides pour l'action publique – qui aideraient les acteurs locaux à penser ou repenser leurs problèmes publics, à déterminer leurs cibles et la manière d'intervenir – que comme des moyens de conforter *a posteriori* les pratiques coutumières. Un exemple plus frappant encore s'est présenté dans l'entretien avec Agueda Muñiz, directrice de la SEUMA de Fortaleza. Alors que celle-ci nous faisait part, à notre demande, de ses critiques à l'égard des ODD (entre autres : la difficulté d'atteindre certains

[1249] Citation d'entretien que nous anonymisons.

indicateurs et leur possible inadéquation avec les réalités locales) elle nous confiait aussi la chose suivante :

> « Maintenant, les objectifs, nous on essaie de les mettre dans nos politiques, parce que, d'une manière ou d'une autre, on va les remplir… » [1250]

Pour illustrer son propos, elle prenait alors l'exemple de l'objectif 5 « sur le genre »[1251] – qu'elle ne connaissait d'ailleurs que très superficiellement – en nous montrant comment, pour des raisons totalement étrangères à une quelconque volonté d'appliquer les ODD, elle pouvait tout de même se targuer d'atteindre les cibles fixées par les Nations Unies : considérant les femmes comme plus performantes et appliquées dans leur travail, elle donnait à celles-ci la préférence dans le recrutement des équipes de la SEUMA, aboutissant à une situation dans laquelle les inégalités traditionnelles de genre n'avaient pas cours. Pour cette enquêtée, en fin de compte, l'enjeu attaché aux ODD n'était pas tant d'adapter les politiques locales aux indicateurs que de pouvoir revendiquer la validation (même involontaire) de certains indicateurs par les politiques déjà en œuvre.

Ce type de raisonnement, que l'on rencontrait aussi, sous une forme un peu plus atténuée, dans la citation antérieure, nous renvoie de manière assez ironique à la forme de « *checklist* » donnée aux indicateurs des ODD pour renforcer leur maniabilité. Les types d'usages décrits ci-avant par les enquêtés semblent en fin de compte prendre le contrepied de cette forme didactique de l'agenda 2030, en réduisant effectivement les objectifs à une liste de cases à cocher plutôt qu'à des principes à mettre en pratique en amont de la conception des politiques publiques. L'analyse du discours des enquêtés nous met donc face à des formes de détournement dans la manière d'intégrer les agendas internationaux aux politiques locales, avec des indicateurs appliqués *en aval* de la fabrique des politiques, comme un moyen de vérifier et même de légitimer des pratiques en vigueur. De fait, et bien que les deux cas présentés ici ne demeurent que de simples « exemples » empiriques[1252], l'instrumentalisation de normes ou de labels internationaux au service de la légitimation de politiques domestiques est quelque chose d'assez courant et que nous avons déjà eu l'occasion de rencontrer à diverses reprises et sous diverses formes dans ce travail. Par rapport au questionnement qui nous occupe ici, sur la portée concrète des indicateurs internationaux, l'observation de ces usages instrumentaux est en tout cas éclairante, car elle nous invite à questionner la robustesse de ces objectifs et leur réelle efficacité.

Valencia et al., qui étudient les formes d'adaptation du NUA et des ODD à l'échelle locale, soutiennent que dans un monde idéal, les gouvernements locaux et nationaux devraient

---

[1250] Entretien avec Agueda Muñiz
[1251] Nous citons l'enquêtée.
[1252] Médiés, qui plus est, par notre propre interprétation de propos recueillis durant des entretiens.

se servir des indicateurs ou des recommandations internationales comme un moyen d'identifier leurs faiblesses[1253]. Repérant dans la liste d'objectifs les points sur lesquels ils seraient le moins bons, ils privilégieraient ceux-ci et les intégreraient à leur planification, sans trop se préoccuper des objectifs déjà atteints. Dans la réalité et dans nos cas d'étude, pourtant, on voit que c'est l'inverse qui semble se produire : les gouvernements ont plutôt tendance à privilégier des cibles déjà atteintes ou déjà en cours de réalisation, au lieu de s'imposer des défis nouveaux et plus ambitieux. Les usages des ODD décrits par nos enquêtés sont donc à l'image de ce que Valencia et al. qualifient de « *business-as-usual approaches* » : des approches qui emploient les ODD et le NUA pour du « *branding* » plutôt que comme des instruments au service de transformations vers un modèle durable[1254]. Au-delà des apparences, des discours des acteurs et même parfois de la référence textuelle aux agendas internationaux dans les textes officiels produits par les administrations, l'appropriation locale (et même nationale) de ces agendas n'est donc pas toujours synonyme d'une application stricte et conforme à celle attendue par les entrepreneurs internationaux à l'origine de la promotion de ces agendas[1255]. Si nos deux pays semblent effectivement assez réceptifs vis-à-vis de la création internationale de normes et de standards, les exemples que nous avons cités invitent néanmoins à considérer la pénétration de ces normes avec prudence, en analysant plus finement les discours et en prêtant attention surtout aux pratiques réelles des acteurs. Dans des villes fortement internationalisées et connues pour leur politiques modèles, ces précautions semblent d'autant plus importantes que les acteurs locaux maîtrisent les codes du langage des « *best practices* » et savent montrer leurs réalisations sous leur meilleur jour. Lors de nos séjours à Medellin et dans une moindre mesure, à Rio, nous avons assez souvent été confrontée à des discours d'auto-promotion des acteurs locaux fondées sur la référence aux ODD.

Pourtant, ces différentes formes d'instrumentalisation ne devraient pas nous conduire à remettre fondamentalement en cause la capacité des normes et des standards internationaux à influencer la fabrique domestique des politiques publiques. En effet, dans le cas des ODD et du NUA, l'existence de mécanismes concrets de monitoring, gérés principalement au niveau national et international, mais nourris aussi par les contributions des autorités locales et de la société civile, incitent les gouvernements à tenir les engagements, ne serait-ce qu'afin de «

[1253] Sandra C. Valencia, David Simon, Sylvia Croese, Joakim Nordqvist, et al., « Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project », International Journal of Urban Sustainable Development, Vol. 11, n°1, 2019, p. 19

[1254] *Ibid.*

[1255] En cela, notre travail dialogue avec les contributions des internationalistes du Sud, qui s'attachent à montrer la complexité des processus de diffusion de normes, en mettant en évidence l'agentivité et parfois la créativité des acteurs du Sud, qui résistent aux normes, les modifient et parfois en créent de nouvelles. Voir notamment : Carlos R. S. Milani, Rubens de S. Duarte, « Southern States in International Development Cooperation », *art. cit. ;* et A. Acharya, « How ideas spread: whose norms matter », *art. cit.*

garder la face »[1256]. Dans certains cas, une dimension compétitive entre aussi en jeu, qui pousse les acteurs à essayer de « faire mieux » que leurs pairs, ou que les autres niveaux gouvernements[1257]. D'autre part, considérant les réflexions développées par les linguistes[1258], sur la force performative du langage, nous aurions de bonnes raisons de penser que le simple fait, pour les acteurs locaux, de connaître et de verbaliser les objectifs urbains et de développement durable conduirait, à terme, à favoriser une incorporation profonde de ces objectifs aux modes de pensée et d'intervention de ces individus. L'assimilation discursive et superficielle des ODD et du NUA repérée chez certains enquêtés ou au sein de certaines entités locales ne serait en cela qu'une étape, dans un processus d'intégration progressive des agendas internationaux et de leurs grands enjeux.

B- Les avancées multilatérales à l'épreuve de la gouvernance locale : instantanés de la gestion urbaine à Cali, Medellin, Rio et Fortaleza

Pour entrer plus avant dans notre question de recherche et dans l'analyse de l'impact des avancées internationales sur la réalité des politiques locales et nationales visant les quartiers précaires, nous allons à présent nous livrer à une étude plus approfondie de nos cas d'étude. Sur la base des données collectées empiriquement au cours nos différents terrains, nous allons tenter de présenter des « instantanés » de la situation de nos quatre villes, considérées à un instant *t* correspondant au moment de notre séjour.

Notre angle d'approche sera celui des politiques et programmes touchant aux quartiers populaires, avec une perspective *top-down* et centrée sur les institutions locales[1259]. Dans chaque ville, nous nous arrêterons sur les processus, programmes ou projets que nous avons considérés comme les plus pertinents au regard de nos objectifs de recherche, sans prétendre à

[1256] Nous reprenons ici un concept de Goffman, dont les travaux ont été repris et adaptés à la sociologie des relations internationales par Guillaume Devin, un des pionniers de cette école de pensée. (Voir : Guillaume Devin, « Observer la « scène internationale » : une perspective goffmanienne », Guillaume Devin (dir.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris, CNRS, 2015, p. 9-28) En elle-même, l'idée que les gouvernements respectent ou appliquent des normes (surplombantes) pour des questions d'image est aussi conforme à ce que soutiennent Risse et Sikkink dans l'introduction de l'ouvrage : T. Risse, S. Ropp, K. Sikkink, *The Power of Human Rights, op. cit.*, p. 8

[1257] C'est quelque chose que nous avons parfois noté, dans les entretiens avec des fonctionnaires municipaux (ou estaduaux) des villes « modèles », Cali et Rio.

[1258] Nous pensons notamment aux théories de l'énonciation chez Benveniste, qui aident à penser la langue comme une *activité* : Émile Benveniste, *Problèmes de linguistique générale, t. 1*, Paris, Gallimard, 1966.

[1259] Nous ne nous intéresserons pas à l'influence des acteurs ou phénomènes internationaux sur les mouvements sociaux, consciente néanmoins de l'intérêt qu'aurait pu avoir une étude approfondie de ce type de circulation.

un panorama exhaustif des initiatives existantes en lien avec les bidonvilles. Nous nous efforcerons de mettre en évidence l'affleurement des financements, normes et autres influences internationales, sans pour autant ancrer notre propos dans une approche strictement internationaliste. Comme précisé dans l'introduction, nous avions d'ailleurs volontairement abordé le terrain dans une perspective plus large et suivant une démarche sociologique assez ouverte : l'enjeu était de pouvoir saisir la réalité des pratiques et des dynamiques locales, sans projeter sur elles de possibles attentes liées à nos hypothèses de recherche. Le parti pris de circonscrire notre étude à seulement quatre cas de villes (dont deux métropoles assez faiblement internationalisées) impliquait déjà de partir des réalités locales plutôt que de la présence internationale, avec l'idée justement que le constat d'une éventuelle « absence internationale » pourrait s'avérer, dans certaines situations, tout à fait significative.

Les quatre instantanés de nos villes d'étude nous donneront en tout cas le loisir de creuser ces questions et de présenter, dans une perspective plus générale, certains de nos résultats sur l'analyse du rôle des organisations internationales et de leurs agendas « localisés », durant les années 2010. Nous serons aussi amenée à questionner la capacité de ces acteurs à influencer le cours de la politique urbaine dans des contextes politiques troublés : car en Colombie comme au Brésil, la période de notre terrain a coïncidé avec un moment politique particulier, de montée (ou retour) de l'extrême droite à l'échelon national/fédéral et parfois aussi local.

a) Colombie : quand la paix sociale n'est plus au programme

En août 2018, au moment où nous arrivons en Colombie, le pays est gouverné par Ivan Duque, candidat du *Centro Democratico*, dont un des objectifs de campagne était de détricoter les accords de paix signés par son prédécesseur en 2016. Centrés sur le projet de réforme agraire et sur l'enjeu de substitution de la culture de coca, ceux-ci s'intéressaient d'ailleurs bien peu aux thématiques urbaines. La question du sort des populations urbaines marginalisées, par exemple, n'était pas véritablement abordée : une omission regrettable au regard de exposition massive de celles-ci au conflit armé[1260] et de l'impact conséquent de la violence et des trafics

[1260] Le conflit armé colombien débute comme un conflit principalement rural : il prend racine, d'ailleurs, dans des violences et des expropriations perpétrées en l'absence de réforme agraire. Pourtant, à partir des années 1990, il se reconfigure et gagne les centres urbains. Quittant les forêts et le « *monte* », certains groupes armés trouvent en effet refuge dans les quartiers urbains périphériques, souvent auto-produits et auto-gérés, où l'État ne s'aventure pas. Ces quartiers, déjà stigmatisés pour leur situation géographique, urbanistique et économique, voient leur marginalisation s'accentuer, devenant aux yeux d'une partie de la société des « repères » de criminels et de trafics. Dans certaines zones, la présence suspectée de groupes armées devient d'ailleurs pour l'État un prétexte à des interventions militarisées violentes, qui ne prennent pas toujours la peine de discriminer, entre habitants et membres de factions armées, leurs véritables « ennemis ». Cf : l'épisode de la « Prise de Siloé », en 1985, mentionné dans le chapitre 1, C.

qu'il a engendrés sur la vie et l'économie de certaines zones urbaines périphériques – trop souvent converties en « territoires » guerriers.

En matière sociale, les premières années du mandat Duque vont de toute façon se caractériser par une forme de paralysie[1261] et même de recul, entre l'incommunication du nouveau Président avec le Congrès[1262] et les entraves à la mise en œuvre du processus de paix. Dans le domaine urbain, la « vision » officielle du gouvernement demeure ancrée dans la fameuse stratégie des « villes aimables », une approche un peu fourre-tout, mais surtout fortement influencée par les idéaux du modèle des villes compétitives. Passée une période de relative incertitude, les programmes-star de Santos sont finalement maintenus – ils vont même revenir orner la couverture du site internet du ministère du Logement, avec un système de comptage des nouveaux logements produits ou des subventions allouées[1263]. À partir de 2020[1264], un nouveau programme national va même voir le jour, à la faveur d'un accord de coopération financière avec la Banque mondiale : « Casa Digna Vida Digna ». Arrivé assez tardivement dans le paysage institutionnel du gouvernement Duque (plus de trois ans après son investiture), celui-ci va même se caractériser par une approche plus compréhensive que ses prédécesseurs, fondée sur l'amélioration de logement plutôt que sur la production de nouvelles unités. Nous ne serons toutefois pas en mesure de l'inclure dans notre analyse, précisément en raison de cette mise en œuvre tardive, postérieure à nos terrains.

i) Court-circuiter pour mieux gouverner ? Cali, une ville qui peine à s'extraire des schémas traditionnels clientélistes.

En 2018, Cali est gouvernée par l'équipe du maire Maurice Armitage. Fondateur d'une des plus grosses entreprises de sidérurgie du pays (Sidoc), celui-ci ne possède pas de carrière politique et se lance pour la première fois en 2015, au moment des élections municipales de sa ville d'origine. À la tête d'une longue carrière dans le secteur privé, Armitage n'en entretenait pas moins des liens étroits avec certains secteurs de la ville, au travers de ses activités productives mais aussi caritatives. À Siloé, l'un des quartiers que nous avons le plus étudiés, la fondation Sidoc était connue de longue date, comme un des grands bailleurs des projets portés par les associations locales et la communauté[1265]. Pour les habitants de la *ladera*, l'arrivée au pouvoir du maire Armitage annonçait donc de potentielles avancées : elle va de fait permettre

[1261] Juan Manuel Santos, intervention durant une conférence à Sciences Po sur les 5 ans du processus de paix, Paris, 9 novembre 2021
[1262] Voir notamment l'article « Iván Duque cumple tres años de "turbulento" mandato presidencial » disponible au lien suivant https://p.dw.com/p/3yety dernière consultation le 09/02/2022
[1263] Voir le site du ministère : https://www.minvivienda.gov.co/ dernière consultation le 17/08/2022.
[1264] De manière générale, la seconde moitié du mandat d'Ivan Duque va se caractériser par un assouplissement de la posture présidentielle. Source : Juan Manuel Santos, intervention déjà citée.
[1265] Entretiens divers avec David Gomez et les habitants de Siloé.

aux travaux du *Miocable* d'avancer et de se concrétiser[1266] et aux organisations locales de mener leurs activités dans un climat plus serein[1267]. Inversement, pour les habitants des communautés du Jarillón, le mandat Armitage va être marqué par un processus de relogement mené de manière expéditive et peu consensuelle, scellant l'impopularité du maire dans les secteurs populaires de l'est de la ville.

Pour l'administration caleña, l'élection d'un maire issu du secteur privé et sans affiliation politique réelle va aussi s'accompagner de changements, notamment dans le style de gestion[1268]. Conscient des nombreux blocages et incommunications au sein des divers organes de la municipalité, Armitage va instaurer, pour des programmes jugés prioritaires, un système de raccourcis, voire même de *courts-circuits* des processus traditionnels de la prise de décision. Ceci va particulièrement s'appliquer aux initiatives touchant à la question des quartiers informels, à savoir : le comité de contrôle de bordures (dont on a déjà parlé), le *Plan Jarillón* et la stratégie TIOs (que l'on présentera en suivant). Pour chacune de ces sous-entités, normalement subordonnées à des départements de la mairie (et donc aux directeurs ou directrices de ces départements), le maire va choisir d'élever leur coordinateur au statut de « conseiller »[1269], de manière à créer entre eux et lui un canal de communication directe. Cette stratégie va significativement renforcer la posture des projets concernés dans l'appareil politico-administratif, en leur accordant une véritable autonomie en matière de décision et des leviers d'action bien plus rapides et efficaces. Précieux atout dans le cas d'initiatives compréhensives et intégrales, nécessitant une approche intersectorielle et l'expression d'une volonté politique forte, cette manière de procéder va néanmoins s'avérer à double tranchant, notamment dans le cas de programmes impliquant des processus de relogement et la mise en balance du respect des droits humains.

Dans cette section sur Cali, nous allons nous concentrer sur quatre initiatives, en lien avec la fabrique de politiques touchant aux quartiers précaires, qui ont attiré notre attention en 2018, au moment de notre terrain. Dans l'ordre de présentation, nous nous arrêterons sur (1) la préparation du Master plan de Logement social et d'habitat (PM), au sein duquel nous avons réalisé notre observation participante, (2) la Politique d'Amélioration Intégrale de l'Habitat (PMIH), (3) le *Plan Jarillón* (PJ) et (4) la stratégie TIOs.

[1266] Voir chapitre 3, A

[1267] Entretiens avec David Gomez et autres habitants ou militants de Siloé

[1268] Certaines sources nous ont confié qu'Armitage avait aussi beaucoup travaillé à la clarification des finances municipales et à la lutte contre la corruption au sein de l'administration.

[1269] Les conseillers du maire participent aussi aux réunions du Conseil. Véritable « comité de pilotage » de la ville le Conseil municipal constitue évidemment un espace de pouvoir, qui rassemble, à huis-clôt et sur une base régulière, toutes les têtes de départements ainsi que le maire lui-même.

(1) Dans la juridiction colombienne, le Master Plan est un instrument de gestion urbaine situé juste au-dessous du POT, voué à la planification des différents secteurs ou systèmes de la ville. À Cali, la révision du POT en 2014 avait fixé à trois ans le délai pour la conception et l'adoption des 8 master plans requis (Logement, mais aussi Mobilité urbaine, Espace public et autres). À notre arrivée cependant, aucun plan n'avait encore été achevé ni adopté et une élue avait même attiré l'attention sur cette situation en convoquant devant le Conseil Municipal les responsables des départements en cause[1270]. Dans le cas du plan de logement, ce retard ne semblait d'ailleurs guère étonnant au vu du peu de moyens investis dans sa préparation : à ses débuts, l'équipe PM ne se constituait que de deux individus, Sindy et Andrés – tous deux très jeunes, sans expérience préalable dans la préparation d'instruments de cette envergure et peu insérés dans les réseaux d'influences de la scène politique locale. Faute de moyens, ils avaient même été contraints de s'entourer d'une cohorte de stagiaires non-rémunérés pour tenter d'atteindre leurs objectifs. Ils avaient aussi eu l'idée de rechercher du soutien du côté de l'international : ils étaient d'ailleurs parvenus à attirer l'attention d'ONU-Habitat Colombie et avaient même obtenu la conclusion d'un partenariat entre cette organisation et la SVSH. Sur notre indication – nous faisions partie des stagiaires recrutés – et sur le conseil de leurs interlocuteurs d'ONU-Habitat, ils avaient aussi pris connaissance de la tenue du FUM de Kuala Lumpur et décidé de s'y rendre – obtenant même, quasiment à la dernière minute, un espace pour présenter leur travail durant un séminaire du programme officiel de la conférence. Dans le paysage politique local, l'implication d'une organisation internationale dans la préparation du PM avait agi comme un déclencheur : le directeur de la SVSH s'était soudain intéressé au projet, permettant à l'équipe de quadrupler en effectif. Plusieurs articles avaient également paru dans la presse locale, qui présentaient le PM comme une des nouvelles initiatives phares du gouvernement local. D'après Sindy, ce regain d'intérêt se justifiait aussi par des « pressions politiques » locales : entre autres raisons, des questions de temporalité politique et de promesses de campagne[1271], l'avancement plus rapide des autres master plans (Transport, Espace public notamment) et puis la prise de conscience aussi du caractère stratégique de la politique de logement « quand tu construis des maisons pour les gens : ce sont des votes ! »[1272].

[1270] Voir l'article suivant, sur le site du conseil municipal de Cali : http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/cali_sin_planes_maestros_fundamentales_para_desarrollar_ciudad dernière consultation le 17/08/2022

[1271] La formulation d'un Master Plan de logement pour Cali figurait aussi dans les promesses de campagne du maire Armitage, dont le mandat devait s'achever l'année suivante, fin 2019. En revanche, et comme nous l'avait judicieusement fait remarquer Sindy, l'engagement du maire portait uniquement sur la formulation du Plan, non pas sur sa *mise en œuvre*, qu'il entendait laisser à la charge de son successeur. Pour notre enquêtée, il était donc vital de « blinder » le PM et de garantir son adoption par le Concejo avant l'arrivée d'une nouvelle équipe de gouvernement : les changements de mandats, à Cali, avaient souvent une issue fatale pour la continuité des politiques publiques.

[1272] Extrait du Journal de Bord, entretiens informels avec Sindy Martinez

Dans les faits, cependant, les délais avaient déjà été dépassés et la tâche à accomplir s'annonçait colossale. Avec l'arrivée des experts d'ONU-Habitat et d'une nouvelle cheffe d'équipe locale, le travail avait été repris à zéro : pour Rodrigo Carrascal, le coordinateur d'ONU-Habitat, il était vital de construire le Master Plan de Logement et *Habitat*[1273] sur des bases solides, avec un cadre de référence renvoyant au NUA et aux ODS et en respectant toutes les étapes du processus de formulation. À notre arrivée, la phase préliminaire (de *alistamiento*) était sur le point de s'achever pour laisser place à une étape de diagnostic, avant la formulation, la budgétisation et la soumission, prévue pour le printemps 2019. Dans le calendrier fixé par Rodrigo, le diagnostic ne devait durer qu'un mois… il n'était toujours pas achevé au moment de notre départ, plus de deux mois après. D'après nos observations, deux grands problèmes structurels avaient en effet entravé l'avancée du travail : d'un côté, le manque de données fiables et actualisées et de l'autre, les incommunications et blocages au sein de la SVSH et entre les diverses entités de la mairie.

Pour les trois experts d'ONU-Habitat, l'indisponibilité (ou parfois l'illisibilité) des données démographiques et urbanistiques à Cali semblait constituer un sujet récurrent de préoccupation : clarifier les statistiques et la cartographie municipale, en les ajustant aux standards et aux unités de mesure pratiquées ailleurs (et en particulier à Bogota) faisait partie des grands objectifs de leur mission[1274]. À en croire Rodrigo, ces activités de collecte et de tri des informations revêtaient une importance cruciale, dans la mesure où elles allaient pouvoir servir de base à des politiques futures : lucide quant aux aléas des changements politiques locaux, cet expert ne misait pas tant sur le PM en construction que sur la création d'un socle de savoirs plus intelligibles, susceptibles d'être mis à profit par les générations suivantes. De manière assez intéressante et malgré les objectifs circonstanciels et de « court-terme » du partenariat établi à Cali, les représentants d'ONU-Habitat envisageaient donc leur rôle à jouer dans une vision de plus long terme. L'approche d'ONU-Habitat observée pendant notre terrain semblait en cela fidèle aux grands principes de l'agence et notamment à l'idée d'une amélioration incrémentale des pratiques, au long cours.

Vis-à-vis du second problème, l'absence de dialogue et d'interconnaissance entre les différents secteurs de la mairie, des efforts importants de publicisation et de promotion du PM avaient aussi été entrepris. Profitant de son statut neutre d'acteur d'externe, Rodrigo Carrascal

---

[1273] Le dernier mot ayant été ajouté au titre du plan à l'arrivée des équipes d'ONU-Habitat.

[1274] Une partie des données collectées à Cali grâce au travail du PM était d'ailleurs récupérée et emmagasinée par ONU-Habitat : les trois experts présents à Cali faisaient souvent référence à un de leurs collègues, resté à Bogota, dont le rôle semblait justement être de compiler et trier ces données, en vue de compléter la connaissance de la situation colombienne et sans doute d'alimenter les bases de données régionales et globales de l'organisation. Cet objectif parallèle de collecte d'informations semblait d'ailleurs constituer un possible moyen de « mettre à profit » l'expérience caleña, même en cas d'échec dans la formulation du *Plan Maestro*. Entretiens informels avec Rodrigo Carrascal, German Quevedo. Observation participante à Cali, 2018.

organisait de nombreuses réunions à la fois pour faire connaître le projet et pour prendre connaissance des autres initiatives menées au sein de la mairie et tenter de s'y articuler. Là encore, l'étiquette « internationale » dont il bénéficiait – et faisait bénéficier l'équipe du PM – apparaissait comme un atout de taille, pour déjouer les vieilles rivalités ou inimitiés entretenues dans certains départements à l'égard de la SVSH[1275]. Malgré les avancées réelles obtenues à ce niveau et sur l'ensemble de la préparation du Plan, les variables politiques continuaient de faire planer le doute au-dessus de sa conclusion. Les seules réunions de compte-rendu auprès du *Secretario* semblaient revêtir un caractère délicat, autant pour les trois experts d'ONU-Habitat que pour Olga, la cheffe d'équipe locale : ils préparaient ces entrevues avec minutie. Quelques mois plus tôt, Andrés, l'ancien chef d'équipe, nous avait déjà parlé de la difficulté de « convaincre » des supérieurs hiérarchiques « très occupés », peu concernés ou parfois même réticents aux réformes, aux changements[1276]. La perspective d'une rotation de gouvernement à la mairie apparaissait aussi comme un sujet de préoccupation : à cet égard, et non content de parvenir à déposer le Master Plan de logement et habitat, Rodrigo s'était aussi fixé comme objectif de le « blinder », c'est-à-dire de rendre incontournable son adoption par le *Concejo* et sa mise en œuvre future. Assez récurrente en Colombie, dans les processus d'élaboration normative ou de politiques publiques, cette expression renvoyait ici à diverses stratégies, ou divers procédés portant sur la forme du plan, son contenu, mais aussi sur sa publicisation. De manière assez notoire, dans le contexte de notre recherche, des stratégies d'internationalisation avaient encore une fois été envisagées, comme leviers d'influence et de légitimation du Plan. Rodrigo avait notamment songé à organiser un séminaire international de bonnes pratiques, dont l'équipe aurait profité pour socialiser le projet. L'événement était d'ailleurs prévu pour mars 2019, une date stratégique, située dans le calendrier politique juste avant la soumission du PM au *Concejo*.[1277]

[1275] En son absence, il semblait d'ailleurs plus difficile de se faire entendre, ou ne serait-ce que recevoir par les représentants des autres secteurs. Nous avons-nous-même fait l'expérience de l'utilité d'un statut « d'externe » en réalisant des entretiens en binôme avec Sindy, pour le compte du *Plan Maestro*. Une enquêtée, membre d'une autre entité de la mairie, qui nous avait reçues très froidement et refusait de répondre aux questions de Sindy, avait adopté une tout autre attitude vis-à-vis de nous lorsque nous lui avions fait part de notre « externalité » à la SVSH et de nos motivations premières de recherche académique. La révélation de notre nationalité française et de notre « capital international » nous avait définitivement permis de nous extraire, dans la perception de l'enquêtée, des conflits locaux, et d'obtenir les résultats que notre collègue n'aurait pas pu avoir sans nous, ce jour-là.

[1276] Andrés avait même évoqué cette question durant son intervention du FUM de Kuala Lumpur. Tranchant avec la langue de bois généralement de mise dans ce type d'événement, sa franchise nous avait alors beaucoup surprise. Mais sa réflexion avait en réalité soulevé de nombreuses réactions d'approbation, et de nombreux témoignages d'autres fonctionnaires ou employés de mairies rencontrant des problèmes similaires, notamment dans des pays africains.

[1277] Le 1er novembre 2018, durant notre terrain, les trois experts d'ONU-Habitat avait aussi organisé une réunion à distance avec trois experts internationaux (Claudio, Gabriela et Salvatore, venant tous trois d'horizons assez différents, mais ayant tous travaillé avec l'agence ONU-Habitat) pour partager des expériences « en interne » et confronter l'équipe du PM à d'autres cas de projets similaires. Cet événement avait d'ailleurs permis de réunir dans la même salle l'équipe du PM et le *Secretario* - le directeur de la SVSH - arrivé à la dernière minute mais

Notre expérience d'immersion au sein de l'équipe du PM a été de trop courte durée pour nous permettre de suivre l'ensemble du processus[1278], mais nous a en tout cas offert un assez bon aperçu des enjeux et (multiples) sources de paralysie au cœur de la planification des politiques de logement et d'habitat à Cali. Elle a aussi été cruciale pour analyser les modes d'intervention d'ONU-Habitat au niveau local et la stratégie déployée en vue de promouvoir la mise en œuvre du NUA.

(2) Une seconde initiative que nous avons pu approcher, depuis notre poste au sein de l'équipe PM a été la PMIH. Nous avons eu connaissance de cette initiative dès notre arrivée sur le site, en conversant avec Steven, l'un de nos collègues du PM qui avait travaillé auparavant dans l'équipe de la SMIL, en charge de la préparation de la PMIH. Pour cet enquêté, se posait déjà un problème assez préoccupant d'articulation, entre cette politique publique, déjà approuvée par le Conseil, et le PM, qui aurait dû en guider la formulation[1279]. De fait, la PMIH avait surgi dans le paysage institutionnel *caleño* de manière assez contingente et inattendue : une petite équipe de la SVSH décidant, de son propre chef, de se lancer dans la préparation de cette norme, qui aurait dû incomber au département de Planification[1280]. À cette époque, la direction de ce dernier semblait marquée par des positionnements assez durs et conservateurs, avec une très faible volonté d'agir en faveur des « populations d'envahisseurs », « profiteurs du système » et « voleurs de services publics »[1281]. L'équipe SVSH, animée par des intentions sociales réelles et inclusives, avait donc entrepris seule un travail pour lequel elle n'était que faiblement préparée… et surtout faiblement soutenue : la direction de la SVSH avait elle-même pris ses distances vis-à-vis du projet en prenant conscience des investissements humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

Un autre enjeu important pour l'entrée en vigueur de la PMIH était son inscription au Plan de développement de Cali. Plus concret que le POT, ce document devait en effet déterminer quels programmes allaient bénéficier de financements et d'attention immédiate dans les années à venir. Ballotée entre les rivalités inter-institutionnelles, tiraillée entre deux visions divergentes des quartiers précaires[1282] et soumise aux aléas des contrats prolongés ou interrompus, la PMIH avait finalement été approuvée par le Conseil et intégrée au fameux Plan.

---

tout de même présent. En dehors de l'entretien qu'il nous a accordé, c'est la seule fois que nous l'avons croisé durant notre terrain : ses contacts avec l'équipe du PM au complet étaient extrêmement rares.

[1278] Des informateurs nous ont appris, deux ans plus tard, que le PM avait été adopté. En janvier 2022, sa mise en œuvre paraissait toutefois compromise, ou du moins reportée.

[1279] Journal de Bord : entretien informel avec Steven.

[1280] Entretiens avec Flor Ines Marin, Mayra Padilla, Célia et autres.

[1281] Nous reformulons très légèrement des expressions entendues sur le terrain, ou rapportées par des enquêté.es.

[1282] Flor Ines Marin Acosta, *El discurso sobre hábitat en la formulación de la política pública de mejoramiento integral de barrios en Santiago de Cali,* Tesis de maestría, Universidad del Valle, Santiago de Cali, 2015, p. 35

Elle s'était néanmoins vue imposer des modifications de dernière minute (d'origine assez trouble, d'après nos enquêtées) et surtout un budget largement inférieur à celui qui était attendu. À notre arrivée à la SVSH, soit deux ans après l'adoption de la PMIH, l'équipe d'origine s'était déchirée et dispersée[1283], le plan d'action pour la mise en œuvre de la politique n'était pas encore prêt et seul un des deux projets pilotes de la PMIH semblait en voie de concrétisation – mais déjà en proie à des critiques, notamment quant au ciblage du quartier[1284]. L'absence d'une source de financement adéquate apparaissait en tout cas comme une cause de blocages et de démotivation.

(3) Par rapport aux deux ensembles que nous venons de présenter, le *Plan Jarillón* (PJ) incarne une forme d'action publique bien plus concrète et appliquée puisqu'il s'agit d'un macroprojet, déjà cours d'exécution à notre arrivée. En même temps, il apparaît comme un programme-limite, aux confins de la politique municipale. Opérant aux frontières de la ville (à cheval sur le Rio Cauca, la bordure Ouest de Cali) il est financé par le gouvernement colombien, via le Fonds d'Adaptation aux catastrophes naturelles[1285]. Il est aussi géré de manière quasi-autonome, par une entité *ad hoc*, en étroite collaboration avec une fondation privée régionale (Pro-Pacifico) et une institution extra-municipale (la CVC). Surgi dès l'année 2008, en réaction aux inquiétudes suscitées par l'éventualité d'un effondrement de la digue du Rio Cauca[1286], le PJ a véritablement connu un essor au début du mandat Armitage, qui en avait fait une promesse de campagne. C'est lui d'ailleurs qui a permis le renforcement institutionnel et l'autonomisation du projet, en désignant un nouveau directeur et en le nommant Conseiller municipal[1287]. Vis-à-vis de notre objet de recherche, le PJ nous est apparu comme une initiative particulièrement intéressante, car au-delà des œuvres infrastructurelles et d'aménagement du fleuve, il impliquait le délogement de nombreuses communautés, installées depuis les années 1970 sur et aux abords de la digue. Près de 8000 foyers devaient ainsi être déplacés et relogés, au nom de la sauvegarde de la « vie des Caleños » et de la préservation de leurs biens et commerces. Tout un discours

---

[1283] De manière étonnante, le rapport conflictuel existait toujours entre l'équipe SVSH et le département de Planification, mais au terme des changements de direction et des mouvements du personnel, les termes de la dispute avaient changé, s'étaient reconfigurés : la SVSH se murait désormais dans une posture rigide, favorable à la légalisation préalable et systématique des AHDI, alors que Planification prônait une approche plus pragmatique et progressiste, basée sur la reconnaissance d'une légalité *de facto*, et sur la mise en œuvre rapide de mesures d'amélioration de quartiers. Entretien avec Mayra Padilla, Entretien avec Flor Ines Marin. Entretien avec Jesus Alberto Reyes Mosquera.

[1284] Entretien informel avec un membre de l'équipe du PM, observation participante à Cali, 2018. Entretien avec Juan Camilo Cock

[1285] Le « Fondo de Adaptación » a été créé en 2011, suite aux désastres générés dans le pays par les fortes pluies du phénomène de La Niña, entre 2010 et 2011.

[1286] Entretien avec Hernando Uribe Castro. Voir aussi : H. Uribe Castro, G. Alaya Osorio, C. J. Holguín, *Ciudad desbordada, op. cit.*

[1287] Entretien avec Gustavo de Roux

catastrophiste sous-tendait le projet, qui annonçait, en cas de non-intervention et de rupture du barrage, l'affectation possible de pas moins de 900 000 personnes[1288]. Dans les propos du directeur du plan et dans les médias, on voyait souvent resurgir le spectre d'une conception péjorative de l'habitat populaire, avec le recours à un lexique belliqueux : les habitants du Jarillón étaient souvent désignés comme des « envahisseurs » illégitimes ou tout du moins des « occupants », dont le comportement individualiste[1289] mettrait en danger l'ensemble de la communauté[1290]. Sur la question du relogement, pourtant, plusieurs études avaient été réalisées en amont du projet qui avaient abouti à des chiffres et des recommandations contradictoires. Contre une analyse locale plus modérée de l'Université del Valle, partisane d'un relogement partiel, le PJ se fondait sur une étude étrangère[1291] qui considérait nécessaire un relogement total des habitants de la zone.

Le processus de délogement avait d'ailleurs commencé au moment de notre passage et nous avions nous-même pu voir les ruines des maisons détruites par les autorités[1292]. Pourtant, les solutions habitationnelles de substitution demeuraient encore insuffisantes à ce stade[1293] et la négociation des conditions du relogement se poursuivait, dans un contexte houleux et conflictuel. Celle-ci faisait l'objet d'importantes critiques et même d'une véritable contestation de la part de certaines communautés, qui considéraient insuffisantes les compensations offertes par les autorités. De fait, les failles du cadre juridique de relogement prévu à l'origine étaient réelles[1294] et n'avaient été reconnues que tardivement par les protagonistes du PJ. De nouvelles conditions avaient été proposées (certaines étaient encore à l'étude) mais l'ensemble paraissait extrêmement bancal et *ad hoc*, générant des non seulement des injustices entre les familles mais aussi un climat d'incertitude chez les « bénéficiaires » – qui se définissaient eux-mêmes plutôt comme des « victimes »[1295]. Au cours de nos entretiens avec les habitants de la zone Nord du Jarillón (du quartier Samanes del Cauca et alentours), des témoignages (et vidéos) nous étaient

[1288] Sources : brochures du plan, presse et entretien avec la Collaboratrice de Juan Diego Saa et Alejandro Mejia
[1289] Autrement dit le « choix » d'habiter dans cette zone, labelisée comme non-constructible. Entretien avec Juan Diego Saa
[1290] *Ibid*.
[1291] Réalisée par un cabinet des Pays-Bas, en collaboration avec la Fondation Osso (colombienne) : encore une fois, la provenance internationale de cette étude (et son coût supérieur) semblait lui conférer un crédit et une légitimité plus importante aux yeux des décideurs et du public caleños.
[1292] Dans les processus de délogement, il est courant de détruire les habitations dès le départ de leurs habitants ou propriétaires, afin de prévenir le squat des bâtiments abandonnés.
[1293] En l'absence d'un Master Plan de logement, notamment, et d'une coordination effective du PJ avec la SVSH.
[1294] Aucune compensation n'était par exemple prévue pour les habitants qui avaient développé une activité productive sur leur lieu de vie : or, une partie importante des résidents du Jarillón avait développé des commerces, ateliers de production ou de recyclage, élevages de porcs etc. que le relogement allait mettre en péril. Entretiens avec les habitants de Samanes del Cauca et avec Juan Diego Saa et sa collaboratrice. Voir Annexe 1 – e. Figure 11
[1295] Sur la dialectique bénéficiaires-victimes des politiques publiques, nous renvoyons notamment à l'article de Thomas Aguilera : Thomas Aguilera, « Reloger, mettre en attente et expulser les bidonvilles de Madrid : quand des politiques de résorption produisent de l'expulsion », *L'Année sociologique*, vol. 68, no. 1, 2018, p. 101-134

parvenus de personnes violentées, moralement et physiquement, par les employés du programme et les forces policières présentes lors des délogements. Face aux menaces incessantes et aux pratiques violentes des autorités, les communautés locales mobilisées espéraient attirer l'attention d'organisations ou d'ONG internationales de défense des droits humains[1296]. Ces écarts étaient toutefois très peu médiatisés, même dans la sphère locale et d'ailleurs absolument méconnus par les autres acteurs et départements municipaux. Dans l'ensemble, nos enquêté.es travaillant dans des institutions municipales autres que l'entité PJ voyaient le projet d'un assez bon œil[1297], mais surtout comme quelque chose de distant, qui ne les concernait pas. Même dans la préparation du PM – la SVSH étant *de facto* très concernée par les quelque 6000 nouveaux logements à construire pour reloger les habitants du Jarillón – personne ne semblait réellement connaître ou se préoccuper du contenu de ce plan[1298]. En fin de compte, le caractère insulaire du PJ et sa relative autonomie par rapport aux institutions et aux circuits classiques de la mairie semblaient en faire une zone d'exception et de non-droit, où venaient d'ailleurs ressusciter (ou se perpétuer) les pratiques violentes et d'impunité à l'égard de populations marginalisées, situées dans les strates les plus basses.

(4) TIOs, sigle pour territoires d'inclusion et d'opportunités[1299], est une stratégie qui a vu le jour dès le début des années 2010[1300], mais qui a pris de l'importance un peu plus tard, grâce au protagonisme d'un des conseillers du maire de l'époque[1301], et à des ressources financières externes, apportées par la Fondation Ford. Adscrite au Département de Développement Territorial et Participation Citoyenne, elle a même été instituée comme « sous-entité » au début du mandat Armitage, bénéficiant d'un appui de « haut niveau » et surtout d'un canal de communication directe avec les sphères de la décision. Considérée comme stratégie prioritaire et transversale à partir de 2016, TIOs a bénéficié de leviers d'action privilégiés au

[1296] Ces espoirs avaient d'ailleurs conduit certains leaders communautaires à projeter sur nous, en tant que chercheuse étrangère (sensible à leur cause), l'attente d'une aide concrète en matière « d'internationalisation » de leur cause, ce qui nous avait obligée à plusieurs reprises à clarifier notre posture et en quelque sorte renégocier notre accès au terrain en tant que simple observatrice. Nous avions en tout cas pu prendre la mesure de la difficulté pour des communautés faiblement expérimentées en matière de mobilisation de faire entendre leur voix et de défendre leurs droits. Malgré l'existence de ressources internationales (textes, traités, « grands principes », institutions, ONG), la capacité des « gens du commun » à y avoir recours semblait en effet très questionnable.
[1297] Entretiens divers.
[1298] Excepté Rodrigo Carrascal, qui reconnaissait néanmoins n'avoir pas le temps d'approfondir la question.
[1299] En espagnol, « *tio* » signifie oncle : le nom du programme suggère donc la création d'un rapport familier et de proximité, comme une proposition de « parrainage » des autorités locales vers les habitants des quartiers bénéficiaires.
[1300] Elle figure dans le Plan de Développement local de 2012-2015 : Municipio de Santiago de Cali, Plan de Desarrollo 2012 – 2015 « CaliDA, una ciudad para todos », Cali, acuerdo N° 0326 de 2012, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012
[1301] C'est l'administration antérieure à celle du maire Armitage que nous avons connu pendant notre séjour, celle du maire Rodrigo Guerrero.

sein de l'appareil administratif, surtout en matière de coordination inter-institutionnelle[1302]. Elle s'est ainsi affirmée comme un axe de coopération inter-entités au sein de la mairie, avec un comité de pilotage réunissant les directeurs et directrices des départements concernés (d'ailleurs assez nombreux). Car le principe au cœur de la création de TIOS était justement d'amener, dans des zones déprimées de la ville, tout un ensemble de services publics manquants, d'opportunités culturelles et professionnelles ainsi qu'un accompagnement personnalisé des individus. Dès le départ, un effort d'objectivation de critères avait été réalisé pour déterminer quels quartiers devaient bénéficier de l'initiative. Fait notoire (et par ailleurs assez inédit dans la palette des programmes présentés dans notre recherche) la plupart de ces critères portaient sur des caractéristiques sociales relatives aux habitants, le seul critère physico-urbanistique concernant l'accès aux services et aux infrastructures. À rebours de nombreuses initiatives observées dans ce travail, la proposition de TIOs semblait donc résolument tournée vers des enjeux sociaux, dans la ligne d'ailleurs des programmes philanthropiques généralement impulsés depuis les ONG telles que la Fondation Ford. Ainsi s'agissait-il de traiter les problèmes relatifs à certaines zones de la ville directement « par la racine », dans une perspective de développement humain plutôt que d'intervention urbanistique. Toutefois, c'est seulement après 2016 et l'arrivée de Juan Camilo Cock à la tête des opérations que les critères d'origine ont été assortis de véritables indicateurs[1303], mettant fin à une sélection des quartiers basée sur les perceptions plutôt que sur des réalités statistiques et des données objectivables.

Au terme de notre terrain, TIOS nous est véritablement apparue comme l'initiative la plus prometteuse et la mieux conçue dans le paysage des initiatives municipales vis-à-vis des quartiers précaires et informels – contrairement aux deux plans mentionnés ci-avant, elle avait déjà le mérite d'être active et effective, malgré des échelles encore assez réduites d'opération. Un consensus semblait d'ailleurs exister, entre plusieurs de nos enquêtés, sur le bien-fondé de l'approche TIOs et sur les résultats réels obtenus dans les quartiers ciblés. Toutefois, une grande partie de ce succès semblait liée au contexte politique (la priorité donnée au programme par le maire Armitage) et à la personnalité du sous-secrétaire[1304]. Nos craintes quant à la pérennité du programme après le changement d'administration se sont d'ailleurs trouvées confirmées un an plus tard, puisqu' au départ d'Armitage, TIOs a cessé d'être en lien direct avec le Bureau du maire, perdant du même coup sa place prioritaire dans la politique municipale. Juan Camilo

---

[1302] Entretien avec Juan Camilo Cock, 2018.
[1303] Au terme d'un travail colossal et assez laborieux de collecte et de tri de données : car là encore, s'est posée la question de la disponibilité, de la régularité et de la fiabilité des informations stockées au sein de l'administration – surtout avant la réalisation du recensement de 2018. Entretiens avec Juan Camilo Cock
[1304] Jeune, hautement qualifié (anthropologue de formation et détenteur d'un doctorat en géographie humaine obtenu dans une université britannique), personnellement engagé dans son travail et sensible à la cause des populations marginalisées, Juan Camilo Cock était également détaché des jeux politiques et de pouvoir au sein de la mairie. Il avait été recruté principalement pour son expertise sur le sujet et son expérience au contact des groupes vulnérables et des communautés urbaines, chose assez rare dans une administration traditionnellement dominée par les relations clientélistes.

Cock a dû quitter son poste et les équipes de terrain, pourtant apolitiques et recrutées suivant un processus rigoureux, ont elles aussi été remplacées[1305]. Dans les faits, la stratégie a continué d'exister mais a perdu beaucoup de sa force et de son efficacité[1306], au grand dam de ses bénéficiaires[1307] et de l'ancien sous-secrétaire. Lors d'un second entretien, en janvier 2022, celui-ci nous a confié qu'il regrettait de ne pas avoir davantage profité de sa position au Conseil pour nouer des alliances politiques et ainsi assurer la pérennité de TIOs.

Dans l'ensemble, les luttes de pouvoir au sein de l'appareil politico-administratif et la rémanence des pratiques clientélistes nous sont apparues comme des obstacles encore difficiles à surmonter à Cali, face auxquels les organisations internationales elles-mêmes semblaient assez impuissantes. Malgré les procédés de « court-circuit » et les transformations[1308] induites par Armitage durant son mandat, la faiblesse des institutions, la rareté des données urbaines et le manque de qualification d'une partie du personnel de base continuaient, en 2018, de générer des blocages à toutes les étapes de la construction des politiques locales.

ii) Medellin : un modèle fondé sur le relogement… ou du relogement « modèle » ?

En novembre 2018, Medellin est gouvernée par Federico Gutiérrez, ancien membre et Président du Conseil Municipal, proche aussi de l'uribisme et du Centre démocratique. Dès notre arrivée, nous sommes reçue à l'ACI par Monica Giraldo, qui nous présente les accomplissements passés et récents de la ville en matière de politiques urbaines et sociales[1309]. Dans le domaine de l'action publique tournée vers les quartiers précaires, la vitrine de Medellin demeure la Comuna 13, avec ses fresques bariolées, ses escaliers roulants sur-fréquentés et ses jeunes guides bilingues, au discours déjà bien rôdé. L'ACI continue d'ailleurs d'y conduire les délégations étrangères, qui ne cessent d'affluer vers Medellin[1310] pour prendre connaissance de ses succès et s'en inspirer.

1305 Par des équipes moins bien préparées, en partie recrutées sur la base de logiques clientélistes.
1306 D'après Juan Camilo Cock, sa successeure a promu un changement de paradigme et de mode d'intervention, d'une approche très concrète centrée sur le bien-être, le développement humain, à une approche plus abstraite, par les droits de l'homme et *l'empowerment.* Pour l'enquêté cependant, un tel changement ne pouvait pas réellement bénéficier aux habitants, dans un contexte politico-institutionnel tel que celui de Cali, où connaître ses droits ne garantit nullement de pouvoir obtenir que ceux-ci soient respectés ni protégés par les autorités.
1307 Des plaintes à cet égard ont d'ailleurs été formulées par les résidents des quartiers ciblés auparavant, à l'occasion des manifestations du *Paro nacional*, entre 2020 et 2021. Source : Entretien avec Juan Camilo Cock
1308 Notamment au niveau du mode de recrutement du personnel.
1309 La présentation est rôdée : de manière assez intéressante, l'enquêtée semble tenir à notre égard le même discours qu'avec les délégations étrangères qu'elle accompagne. Prenant note de la version officielle, nous œuvrons toutefois à faire basculer la conversation dans un registre plus informel et personnel.
1310 Entretien avec Monica Giraldo

Mais le projet-star au moment de notre séjour est le Metrocable Picacho : prévu par le master plan de Mobilité[1311], un nouveau téléphérique doit voir le jour dans la zone ouest de la ville pour permettre aux Comunas 5 et 6 d'accéder au système intégré du métro. Dans le discours municipal, le projet s'articule néanmoins à un enjeu plus large de revitalisation de la zone[1312]. S'il implique une quantité importante de délogements – en particulier, de communautés installées via des processus d'urbanisation informelle[1313] – il est aussi présenté comme une opportunité d'offrir aux populations concernées des solutions de « logement digne ». La mise en place de ce type de discours ne doit pas nous étonner, venant de la municipalité de Medellin. En matière de projets urbains à effets plus larges et incorporant une composante d'inclusion, celle-ci s'était déjà illustrée par un certain nombre de précédents – pensons notamment aux célèbres PUI de Sergio Fajardo, mais aussi à divers plans partiels, cités par Análida Rincón Patiño[1314]. Au milieu des années 2010, la norme locale elle-même a intégré cette manière de procéder : depuis l'expédition du POT de 2014[1315], celle-ci reconnaît aux habitants quels qu'ils soient[1316] un « droit de permanence ». Même dans le cas de déplacements « involontaires », justifiés par une raison d'intérêt général, elle exige que les habitants d'origine soient les principaux bénéficiaires des œuvres réalisées sur le territoire concerné et qu'ils soient relogés, dans la mesure du possible, sur place[1317]. Avant cela, un décret avait aussi été adopté en 2013 pour clarifier les procédures de relogement, dans le cadre de projets d'intérêt général ou d'atténuation du risque naturel[1318]. Avancée fondamentale en termes de protection des habitants, ce décret avait permis, entre autres, d'instituer des règles de compensation, subvention et prise en charge des familles dites « réinstallées ». En 2017, il avait encore été modifié et approfondi, avec l'ajout de nouvelles modalités de compensation et servait depuis lors de « route de navigation »[1319] à l'Isvimed, l'institution chargée des processus de relogement.

[1311] Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada, Metro de Medellín, *Plan Maestro* 2006-2030 « Confianza en el Futuro », Medellín 2014
[1312] Entretiens avec Sandra Giraldo et Monica Giraldo.
[1313] Norela Mesa Duque (et al.), *Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa*, Medellin, Editorial Kavilando, 2018, p. 89-106
[1314] Análida Rincón Patiño, « Protección a moradores: Desafío en la transformación de Medellín », Análida Rincón Patiño, Andrés Felipe Correa Cárdenas (dir.), *Desarrollo territorial, reasentamiento, y desplazamiento de población: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI*, Medellín, Personería de Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2018, p. 164-165
[1315] Ce document reconnaît aussi le droit à la ville parmi les principes recteurs de la gestion locale.
[1316] Le POT emploie un terme spécifique qui diffère du mot courant employé pour désigner les habitants, en espagnol : il parle en effet de « morador », dans une perspective d'inclusion des habitants non-détenteurs de titres de propriété de leur terrain ou de leur bien. Cf A. Rincón Patiño, « Protección a moradores », *art. cit.* p. 163-184
[1317] *Ibid.* p. 171
[1318] Decreto 2339 DE 2013 : https://isvimed.gov.co/wp-content/uploads/2017/01/DECRETO_2339_DE_2013-SUBSIDIO_MUNICIPAL_DE_VIVIENDA.pdf
[1319] Entretien avec Monica Giraldo

Mais outre ces garanties légales, les communautés affectées par des processus de réinstallation bénéficiaient aussi de l'appui institutionnel de la *Personeria de Medellin*[1320], particulièrement active sur les questions de déplacement involontaire et forcé, au travers de son « Observatoire de relogements et mouvements de populations ». Créé en 2012, en partenariat avec l'Université Nationale, cet organe était justement chargé d'exercer un rôle de vigilance sur l'ensemble des processus de relogement et de déplacements involontaires générés par les autorités de Medellin. En lien avec les autres dépendances de la *Personeria* et du Ministère public colombien, il veillait à ce que les familles en situation de vulnérabilité et touchées par des œuvres publiques soient justement compensées et prises en charge par les institutions locales. Dans le cas contraire, il se proposait de les accompagner, ou plutôt de les rediriger vers les autres dépendances de la *Personeria* ou du Ministère public, pour entamer des procédures judiciaires de réparation. Rencontré au FUM de Kuala Lumpur, en février 2018, Andrés Felipe Correa, le directeur de l'observatoire, nous était apparu comme un individu très internationalisé, habitué à présenter son travail devant un public étranger et à le valoriser. Lors de notre seconde rencontre, durant notre séjour à Medellin en novembre 2018, il a d'ailleurs été fier de nous parler du partenariat noué la même année avec ONU-Habitat. Entre autres activités, les deux institutions avaient mis en place une école de leaders sociaux et surtout un « diplôme de relogement »[1321], dont l'intitulé nous avait un peu étonnée. Car si le relogement se définissait bel et bien comme une mesure destinée à atténuer l'impact des déplacements involontaires, il n'en demeurait pas moins une pratique questionnable et délicate. Or justement, le diplôme s'adressait à un public assez large, incluant les membres de communautés menacées de déplacement involontaire[1322] ; il devait permettre aux apprenants d'acquérir des connaissances et surtout des outils concrets pour assurer eux-mêmes la défense de leurs droits fondamentaux, dans des situations de relogement. L'appui d'ONU-Habitat au projet semblait lui conférer une légitimité plus importante aux yeux des locaux ; il s'inscrivait par ailleurs dans la logique décrite par Elkin Velásquez, de multiplier les partenariats avec la société civile et les entité pertinentes[1323].

Dans les faits pourtant, et malgré les divers leviers de protection aux mains des communautés de Medellin, la pratique du relogement demeurait assez massive dans la gestion urbaine locale, avec une planification encore peu soucieuse des « dommages collatéraux » générés sur les populations des strates les plus basses[1324] et la prédominance de processus de

---

[1320] Entité nationale décentralisée, la *Personeria* de Medellin est une institution financée par la Nation mais vouée à jouer un rôle exclusivement local, lié au contexte de Medellin. Elle est chargée notamment de veiller à la protection des droits humains, en exerçant une forme de « vigilance » vis-à-vis des pouvoirs publics territoriaux.
[1321] Entretien avec Andrés Felipe Correa
[1322] *Ibid*.
[1323] Lui-même colombien, Elkin Velásquez avait d'ailleurs mentionné avec nous diverses initiatives menées à Medellin, durant notre entretien de 2019 à Rio.
[1324] Lire : A. Rincón Patiño, « Protección a moradores », *art. cit.* p. 163-184

relogement distant[1325]. Ainsi, les discours portés au sein de l'appareil politico-administratif sur la reconnaissance *de jure* des droits des communautés apparaissait parfois comme un écran de fumée, voué à cacher la réalité d'un recours quasi-systématique au déplacement involontaire et de pratiques de relogement moins reluisantes que celles annoncées. De la même manière, plusieurs visites de quartiers et des entretiens avec des habitants nous ont permis de nous rendre compte que la sur-fréquentation touristique de la Comuna 13 dissimulait elle aussi une réalité moins attrayante et un traitement assez inégal des zones d'habitat populaire de la ville[1326].

Malgré tout, des transformations réelles semblaient se produire au niveau de la gouvernance et de la fabrique de la ville, marquées notamment par la multiplication des échanges entre les institutions publiques et la sphère académique. Entre 2016 et 2017, un partenariat d'envergure avait vu le jour entre le département de Planification de la municipalité et la Faculté d'Architecture de l'Université Nationale[1327], pour la formulation d'une politique publique de protection aux habitants et activités productives menacés de déplacement[1328]. Au moment de notre séjour, un diagnostic avait déjà été rendu public et le processus de formulation suivait son cours, avec des réunions régulières et des ateliers de sensibilisation auprès du personnel des institutions liées aux thématiques d'habitat. En 2020, la Professeure Análida Rincón Patiño, l'une des grandes figures académiques des études urbaines à Medellin et en Colombie, avait même été nommée directrice du département de Planification par le maire entrant – une charge à laquelle elle avait renoncé, quelques mois après sa prise de fonctions, non sans avoir d'abord déposé le nouveau Plan de développement de la ville.

b) Brésil : l'extrême droite au pouvoir et le ministère des Villes au placard

Depuis le milieu des années 2010, le Brésil connaît une situation politique très instable, marquée par une montée des forces conservatrices. En 2016, un coup d'État renverse le gouvernement de Dilma Roussef, qui se voit contrainte, par une procédure d'impeachment totalement arbitraire, d'abandonner sa charge à Michel Temer, président du Sénat – l'organe à l'origine de la destitution de la Présidente. Dès son arrivée au pouvoir et malgré la faible

[1325] *Ibid.*, p. 171
[1326] Entretiens informels avec Dani, Paula, Gustavo.
[1327] Sous la forme d'un contrat « inter-administratif » (N° 460065148).
[1328] Approuvée en 2019 : Acuerdo municipal 145 de 2019, « Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas » (PPPMAEP). Voir : Alcaldía de Medellín, *Formulación de la Política Pública de Protección a Moradores Actividades económicas y Productivas: proceso y resultados. Libro I: Diagnóstico del problema público, impactos en los modos y medios de vida*, Operado por la Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Medellín, Alcaldía de Medellín, 2017

légitimité associée à son statut d'intérimaire, celui-ci décide de geler, pour une période de 20 ans, les dépenses publiques du gouvernement fédéral[1329].

En février 2018, il place l'État de Rio de Janeiro sous administration militaire, ouvrant la voie à une recrudescence des discours et des mesures sécuritaires, en particulier vis-à-vis des populations marginalisées. Un climat général d'insécurité et de défiance s'installe dans la ville et des violences éclatent dans les favelas, désormais militarisées. En avril 2018, Lula da Silva, ancien Président et candidat à l'élection présidentielle de 2018, est arrêté. À la suite d'une procédure judiciaire éclair, et sans autre preuve contre lui que des témoignages d'opposants politiques, il est condamné à l'emprisonnement. En octobre 2018, et malgré une forte mobilisation dans le pays autour du slogan « ele não » (pas lui !) c'est Jair Bolsonaro, candidat conservateur et proche des cercles militaires, qui remporte les élections présidentielles. Il prend possession le 1er janvier 2019, soit deux semaines avant notre arrivée. Parmi les mesures phares du nouveau chef d'État : un réagencement ministériel, impliquant la fermeture du ministère des Villes. De fait, celui-ci ne disparaît pas complètement et les différents départements qui le constituaient[1330] continuent d'exister – avec un capital symbolique, humain et financier évidemment réduit – sous la coupe, désormais, du ministère du Développement Régional. Cette décision annonce néanmoins la fin des programmes fédéraux conçus pendant l'ère PT, à savoir le PAC (en réalité déjà victime des mesures du gouvernement intérimaire) et le MCMV, détricoté plus tardivement et remplacé par un programme fantoche, le « Casa Verde e Amarela »[1331]. De manière générale, le climat social et politique apparaît très tendu, à notre arrivée sur le terrain, avec une forte polarisation de la société entre la classe dirigeante et ses soutiens, les « pro-Bolsonaro », et les mouvements sociaux progressistes, décidés à se battre pour conserver leurs droits.

i) Un âge d'or bel et bien révolu : nostalgie du Favela Bairro à Rio de Janeiro

À Rio de Janeiro, la situation politique locale n'est guère plus enviable qu'au niveau national. Depuis 2017, la ville est gouvernée par Marcello Crivella, figure conservatrice – il est républicain et évêque pentecôtiste – et porteur d'un discours assez dur, notamment hostile aux

---

[1329] Le « teto de gastos » est voté par le Sénat, comme amendement à la Constitution.
[1330] Voir partie sur la création du Ministère
[1331] Entretien avec Ephim et Miriam. Lire aussi : Benedito Barbosa, Rôney Rodrigues, « A vitória e a próxima batalha dos sem-teto », *Outraspalavras*, Cidades em Transe, 30/09/2021
En ligne : https://outraspalavras.net/videos/a-vitoria-e-a-proxima-batalha-dos-sem-teto/?fbclid=IwAR3Y8RSIfVIxurKY-kwm7Iypxzd-12KuqiuZq5_LASO7PUF1liRuZvdAkn0 dernière consultation le 13/10/2021 ; Daniel Giovanaz, « Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde », *Brasil de Fato*, São Paulo, 17 de Fevereiro de 2021. En ligne : https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde dernière consultation le 15/02/2022

minorités sexuelles et peu favorable aux mouvements sociaux en général[1332]. Du côté du gouvernement d'État, le moi de janvier 2019 voit débarquer un nouveau gouverneur : Wilson Witzel. Politicien conservateur, lui aussi issu des milieux évangélistes et d'ailleurs soutenu par le clan Bolsonaro, celui-ci va beaucoup remanier les équipes du gouvernement d'État, favorisant le recrutement d'un personnel plutôt issu du secteur privé[1333]. Malgré une certaine proximité idéologique, les relations entre le maire de Rio et le gouverneur vont se révéler dès le départ très tendues et conflictuelles, avec un dialogue extrêmement réduit, voire inexistant. Dans l'ensemble, le contexte politique semble donc très peu favorable à l'avènement de politiques sociales et d'une gestion de la ville soucieuse de l'intégration des marges urbaines. D'après plusieurs de nos enquêtés[1334], la ville et l'État de Rio sont d'ailleurs fortement endettés (notamment en raison de certaines méga-œuvres) et la tendance, au niveau municipal, est plus à la coupe budgétaire qu'à l'élaboration de politiques de favelas.

Pourtant, en parallèle de sa politique olympique, le maire antérieur à Crivella, Eduardo Paes, avait bel et bien entrepris de redynamiser les programmes sociaux et de réduction de la pauvreté urbaine en proposant un nouveau *Favela Bairro*, à la fois plus compréhensif et plus ambitieux[1335]. Baptisé *Morar Carioca (MC)*, le nouveau programme s'annonçait extrêmement prometteur : condensé des « *best practices* » de son prédécesseur, il intégrait également toutes ses « leçons apprises », en proposant un modèle d'intervention très inclusif, avec une participation active et mieux encadrée des communautés locales, la mise à profit des investissements déjà réalisés, des mécanismes de contrôle de l'inflation foncière et immobilière… le tout dans une perspective de développement durable, soucieuse des problématiques de risque naturel[1336]. Primé dès le lancement de sa phase pilote pour son design exceptionnel[1337], le MC devait aussi bénéficier d'une aide fédérale qui haussait à 8 millions de dollars un budget initial de 2 millions. Ce mode de financement essentiellement domestique lui conférait d'ailleurs un mérite supplémentaire par rapport au *Favela Bairro*, dont l'autonomie était parfois questionnée en raison de sa dépendance vis-à-vis du soutien d'un bailleur international, la BID. Pourtant, à la suite d'un revirement politique inattendu et d'ailleurs assez

---

[1332] Il coupe par exemple le budget traditionnellement alloué à la parade de la Gay Pride et à la procession en hommage à la déesse Iemanja, deux événements importants de la vie culturelle carioca. https://www.agazeta.com.br/es/politica/no-primeiro-ano-de-governo-crivella-cumpriu-apenas-9-de-54-promessas-1217

[1333] Entretien avec Ruth Jurberg

[1334] Entre autres : Entretien avec Rayne Ferretti.

[1335] Car l'objectif d'Eduardo Paes était ni plus ni moins que d'urbaniser l'ensemble de ces espaces à l'horizon 2020 PCRJ, *« Pos 2016 : o Rio mais integrado e mais competitivo », Plano Estrategico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012*, Rio de Janeiro, 2009

[1336] Entretiens divers. Voir aussi : Kate Steiker-Ginzberg, « *Morar Carioca*: The Dismantling of a Dream Favela Upgrading Program », *Rioonwatch*, September 10, 2014 disponible au lien suivant : https://rioonwatch.org/?p=17687 dernière consultation le 03/02/2022

[1337] En 2013 il a remporté le Siemens Sustainable Community Award, un des prix octroyés chaque année par la Corporation Siemens et le C40 pour des initiatives locales en lien avec le développement durable.

suspect[1338], les ressources prévues pour le MC ont finalement été détournées de leur destination d'origine pour venir alimenter d'autres projets de la mairie : principalement des initiatives de production habitationnelle par le secteur privé de la construction, en lien avec le contexte des méga-événements et ses relogements massifs. En fin de compte, les réalisations concrètes du MC ont donc été très limitées et sporadiques, même si, durant plusieurs années, le programme a continué de briller, localement et à l'international, parmi les « succès » et les « *best practices* » de la politique municipale carioca[1339]. En pratique cependant, le niveau d'inventivité et d'engagement social des autorités locales n'a plus jamais été le même, passé l'âge d'or du *Favela Bairro* et des années 1990. Au cours des années 2010, la situation a même empiré, les coupes budgétaires, les changements de personnel au sein des équipes municipales et les transformations induites par les programmes fédéraux, PAC et MCMV, conduisant à la dilution des savoirs accumulés auparavant – au grand dam des membres du CAU et des quelques fonctionnaires « résistants » demeurés à la SMH depuis l'époque de sa création[1340]. À cet égard, l'ère Crivella a plutôt marqué le retour à un discours sécuritaire et de stigmatisation des favelas, en germe déjà durant le second mandat Paes[1341] et renforcé, à partir de 2016, par la militarisation du pouvoir au Brésil… et de l'État de Rio de Janeiro en particulier.

Pourtant, en 2019, le gouverneur Witzel – récemment entré en fonctions – a donné les signes d'une volonté de retour à l'époque des grandes œuvres d'urbanisation de favelas. Profitant de l'occasion d'un événement d'architecture à la Casa Firjan, en août 2019[1342], il a

[1338] Le caractère trouble, à la fois « anormal » et inexpliqué, de cette déviation des fonds a été reconnu par la totalité des enquêtés cariocas avec qui nous avons pu évoquer le cas du MC. Il a également été dénoncé publiquement lors du Séminaire pour les 20 ans du FB, notamment par les architectes et urbanistes qui travaillaient pour la SMH au moment des faits. D'après certains de ces individus, la déviation du budget s'est faite sur ordre du maire lui-même. Les raisons avancées par nos enquêtés pour justifier cette décision sont diverses : du calcul (ou mensonge) électoral (Paes est réélu en 2013, c'est à ce moment-là que le MC se disloque) à la nécessité impérieuse de reloger des populations déplacées par les méga-œuvres des JO, en passant par la pression des groupes de BTP – évidemment plus intéressés par de la production de logements que par le MC.

[1339] Nous avons-nous-même mis un certain temps avant de cerner la temporalité réelle du MC et de comprendre qu'il n'avait pas été mené à terme. Au moment de notre terrain, l'Observatoire des Métropoles, avait justement lancé un projet de recherche là-dessus, pour tenter de démêler le vrai du faux et d'évaluer avec précision quels avaient été les apports du MC, comment avaient été dépensés les 2 millions alloués par la mairie, etc. Nous avions pu échanger avec la personne en charge de ce projet, qui nous avait confié certaines de ses difficultés et notamment la rareté des sources disponibles. En somme, tout semblait concourir à ce que soit préservée la légende et l'aura du MC… qui vraisemblablement n'avait été qu'un programme fantôme. Entretiens avec Nuno.

[1340] Entretien avec Adriana Laranjeira.

[1341] Sous le mandat Paes, une politique plutôt compréhensive de pacification des favelas avait été entreprise, qui émanait en réalité du gouvernement d'État et avait été transférée à l'échelon municipal : la politique d'UPP sociales. Plutôt efficace et bien reçue à ses débuts, l'expérience a cependant tourné court dans certaines favelas, où les unités de police de proximité ont finalement dû quitter le territoire sur lequel elles avaient tenté de s'implanter. Avec le climat de tension et de remilitarisation de l'État au Brésil, établir des relations pacifiques entre forces de police, habitants et groupes criminels dans les favelas est devenu un projet de plus en plus complexe à réaliser.

[1342] La Casa Firjan appartient à la Fédération des industries de l'État de Rio de Janeiro : même si l'événement n'avait pas directement à voir avec la politique estaduale, ni avec la thématique des favelas, il n'est donc pas si étonnant que le gouverneur Witzel ait choisi cette occasion pour faire son annonce. Sur l'événement en lui-même,

annoncé la création d'un vaste programme d'urbanisation à destination des grandes favelas de la ville, dont le pilote serait réalisé à Rocinha. Dans son discours, le gouverneur d'État a même présenté quelques-uns des grands axes du pilote à venir, mentionnant, devant une audience médusée[1343], le projet « d'ouvrir un grand boulevard » en plein milieu de ce complexe – l'un des plus denses et des plus étendus d'Amérique latine. Passée la surprise et le choc de l'annonce, nous nous sommes rendue à la SEINFRA[1344] pour nous entretenir avec l'une des têtes du programme, Ruth Jurberg, ancienne gestionnaire du PAC dans les grandes favelas de la ville, responsable notamment de l'urbanisation du Morro do Alemão et de son téléphérique. Celle-ci nous a parlé du « *Comunidade Cidade* » comme d'un cousin du *Favela Bairro* (nous faisant elle-même remarquer la proximité entre les noms des deux programmes[1345]), davantage centré sur les infrastructures, dans la tradition des interventions du gouvernement d'État. Elle a néanmoins reconnu que le programme demeurait à un stade encore embryonnaire, les équipes chargées de son élaboration paraissant assez inexpérimentées et requérant encore une certaine préparation. D'après elle, celles-ci se constituaient principalement d'individus issus du secteur privé, peu familiers des processus de formulation de politiques publiques… et, de manière générale, de la thématique des quartiers précaires. Notre entretien avec Rayne Ferretti, coordinatrice de l'antenne carioca d'ONU-Habitat, n'a fait que confirmer cette idée : peu avant notre échange, cette experte avait en effet été réaliser plusieurs réunions auprès des équipes du *Comunidade Cidade*, pour les former et les sensibiliser aux recommandations du NUA. Nous insérons directement un fragment de cette conversation :

> « RF : On a fait une réunion avec le gouvernement d'État il y a deux semaines, par exemple. C'est même moi qui ai fait une présentation devant plusieurs fonctionnaires et le premier enjeu que j'ai commencé à travailler avec eux c'est le droit au logement adéquat et les expulsions forcées, n'est-ce pas ? Considérant que les expulsions forcées sont une grave violation des droits humains. (…)
>
> Enquêtrice : Et il y a eu une bonne réception ?

voir : https://www.archdaily.com.br/br/923928/evento-na-casa-firjan-lanca-programacao-do-27o-congresso-mundial-de-arquitetos dernière consultation le 25/01/2022

[1343] Celle-ci était constituée majoritairement d'architectes et d'urbanistes, habitués à travailler pour la mairie et très surpris de ne jamais avoir été mis au courant d'un tel projet : il s'agissait, de toute évidence, d'un pied-de-nez en direction du Maire. En tout cas, parmi les présents, le projet a plutôt inquiété que soulevé une grande adhésion. Au-delà de l'impraticabilité de certains aspects du projet, certains participants semblaient craindre ses possibles conséquences, notamment en termes de déplacements de populations – le spectre du PAC-UAP demeurant encore assez présent dans les grandes favelas de Rio.

[1344] Sigle en portugais pour désigner le département d'infrastructures et œuvres du Gouvernement d'État de Rio de Janeiro.

[1345] « Favela-quartier » versus « Communauté-ville » - le terme « communauté » étant employé, dans certaines villes du Brésil, comme un synonyme de favela.

RF : Oui, oui <elle rit, en cherchant ses mots>. C'était amusant ce... Il y a eu des questions, n'est-ce pas ? Alors bon… Mais ça a été !

Enquêtrice : Mais les gens avec qui tu as parlé, c'était des personnes qui étaient déjà sensibilisées à ces questions, au NUA ?

RF : Oui, certaines savaient. Des gens qui d'ailleurs travaillaient dans des mairies, qui avaient réalisé divers cours, du Lincoln, d'ONU-Habitat, etc., et qui connaissaient bien nos méthodologies et les protocoles internationaux. Et aussi des nouveaux venus, des gens qui provenaient du secteur entrepreneurial, n'est-ce pas ? Et ceux-là n'avaient pas une connaissance technique profonde de cette thématique. Donc la présentation a été bénéfique dans ce sens, d'essayer d'apporter une mise à niveau en termes d'informations. On fait pas mal de cela.

Enquêtrice : Et ça pourrait devenir un aspect important de ton travail, n'est-ce pas ? Si le gouvernement d'État se lançait réellement dans ce programme…

RF : Oui, tout à fait. En trois semaines j'ai eu quatre réunions avec eux... !

Enquêtrice : Ok ! <Puis, avec un regard appuyé> Bonne chance avec ça… !

RF : Merci ! <franchement. Avec un petit rire>

Avec beaucoup de tact et de diplomatie, l'enquêtée nous a ainsi fait part des « écarts de niveau » au sein de l'équipe et des réactions assez vives générées par son intervention chez une partie de l'audience. À demi-mot (et nous avons tenté, avec l'introduction de didascalies, de retranscrire le contexte d'énonciation : le ton, les expressions faciales etc.) elle a en tout cas semblé confirmer l'hypothèse qu'une partie importante des individus en charge du programme était animée par des idées et des principes plutôt contradictoires avec celles prônées par le NUA et de fait, avec la finalité même de ce type d'intervention à visée sociale et d'inclusion[1346].

Bien différent du *Favela Bairro*, un autre programme a attiré notre attention en 2019, qui impliquait d'ailleurs une participation assez importante d'ONU-Habitat : « *Territorios Sociais* », (Territoires sociaux). Lancé en 2016 par la municipalité de Rio, ce programme s'est construit comme une initiative trans-sectorielle, d'ailleurs pilotée par un comité de gestion formé par diverses entités, incluant l'IPP, le département d'Urbanisme, Infrastructure et

[1346] Deux ans après la réalisation de notre terrain, nous avons pu constater que le programme avait bel et bien vu le jour : il a même fait l'objet d'une importante promotion au niveau du Gouvernement estadual. Les opérations ont toutefois été interrompues l'année suivante, après la destitution de Witzel, emprisonné pour une affaire de corruption. Le *Comunidade Cidade* n'avait alors pas dépassé la phase de traitement des eaux, la première du chronogramme. Cf https://oglobo.globo.com/rio/prestes-parar-obra-do-projeto-comunidade-cidade-na-rocinha-mobiliza-moradores-entenda-24825500

Habitation et d’autres encore[1347]. Résolument tourné vers la lutte contre la vulnérabilité, son objectif était d’amener les services publics basiques aux populations les plus en marge, les plus invisibilisées. Le premier défi de *Territorios Sociais* était d’ailleurs d’identifier ces familles, très souvent sans papiers, absentes des registres d’État et du Cadastre et exposées à des situations de grande précarité : sans domicile, sans accès aux soins, à l’eau potable, à l’éducation. Très avancé en matière de collecte de données, l’IPP a joué un rôle clé dans la cartographie des territoires à cibler, mobilisant des indicateurs d’origine internationale, tels que l’IPM et le MRP (*Mapa Rapido Participativo*), une base de données cartographique, développée à Rio, au sein des institutions locales, mais ramenée au départ par un expert étranger, venu réaliser une consultance auprès du gouvernement d’État[1348].

À ses débuts, le programme *Territorios Sociais* apparaissait néanmoins comme une initiative de faible ampleur – à la mesure des ressources disponibles pour la conduite de politiques sociales – avec une approche très personnalisée et au cas par cas, un peu à l’image du *Morar sem risco* des années 1980. À partir de 2019 néanmoins, un partenariat s’est ouvert avec l’antenne d’ONU-Habitat, qui a permis au projet de s’étendre aux grandes favelas, jusque-là écartées du spectre d’action. Au moment de notre entretien, Rayne Ferretti était fière de nous annoncer que près de 86 fonctionnaires œuvraient tous les jours sur le terrain, au contact de ces familles « vulnérables », s’attaquant à l’un des objectifs transversaux de l’agenda 2030 : « *leave no one behind* ». En 2019, l’initiative bénéficiait d’ailleurs déjà d’une reconnaissance internationale : le prix Eduardo Campos, attribué par la BID aux initiatives locales considérées comme les plus réussies dans la région ALC[1349]. De notre point de vue pourtant, et malgré les mérites incontestables d’une approche aussi fine et compréhensive, *Territorios sociais* était aussi le reflet d’une forme de déchéance carioca, dans le traitement des problématiques sociales dans les secteurs précaires. Tout essentiel que nous paraisse l’objectif du programme, ses prétentions très réduites en termes de volume d’intervention, d’échelle d’opération et d’impact social attendu contrastaient de manière assez criante avec le faste de l’époque du *Favela Bairro* ou même du PAC-UAP, nous renvoyant en fin de compte à l’absence de financements et de volonté politique pour aborder, de manière plus large, les questions d’habitat précaire et de pauvreté dans la période des années 2010.

Dans cette perspective, l’implication et l’enthousiasme d’ONU-Habitat vis-à-vis du programme pouvaient aussi être interprétées comme une manifestation de l’impuissance de cette organisation devant la débâcle politique de Rio et du Brésil dans son ensemble. Dans un

[1347] Voir sur le site de la mairie, la page consacrée au programme, source de toutes ces informations : https://territoriossociais-pcrj.hub.arcgis.com/ dernière consultation le 20/01/2022
[1348] Il s’agit d’un de nos enquêtés. Entretien avec Francesco Notarbartolo di Villarosa.
[1349] Le prix s’intitule « Governarte: l’art du bon gouvernement ». L’annonce de cette victoire a d’ailleurs eu lieu le jour où nous réalisions un entretien au sein de l’IPP, avec Luis Valverde, qui l’apprenait quasiment en même temps que nous et avec une certaine joie.

climat tendu de montée des extrêmes et de réduction drastique des dépenses publiques sociales et environnementales, l'organisation avait visiblement dû revoir ses ambitions à la baisse. Dans un pays jadis considéré comme l'un des plus « à la pointe » en matière d'innovation sociale et urbaine, il ne restait désormais plus d'autre choix que de se retrancher derrière des objectifs aussi modestes que celui de « *no one left behind* »[1350] et de soutenir du mieux possible (ou remettre sur le droit chemin) les rares initiatives encore en vigueur. Évidemment, le travail de sensibilisation et de promotion du NUA pouvait aussi prendre un tour très concret et très important, notamment en permettant de lutter, en interne, contre certaines pratiques inefficaces ou même violentes, contraires aux droits de l'homme – c'est ce qui a semblé se produire avec le programme *Comunidade Cidade*. Néanmoins, d'autres activités et formes de sensibilisation proposées par l'agence nous paraissaient moins pertinentes, davantage orientées vers des enjeux publicitaires et d'auto-production de sens[1351], à l'image de la création d'un logiciel inspiré du jeu « *Mine craft* » et voué à sensibiliser les enfants à l'importance de la planification urbaine[1352]. Enfin, de même qu'à Cali, l'agence semblait attacher une grande importance à la collecte de données. La connaissance des territoires et en particulier des favelas s'était d'ailleurs beaucoup affinée et perfectionnée durant le mandat Crivella : fruit des efforts des équipes de l'IPP, mais aussi symptôme d'une période de crise, où seules des activités distantes et peu couteuses semblaient pouvoir subsister en matière de traitement de la question de l'habitat précaire.

ii) Fortaleza : un modèle de développement schizophrène

Au contraire de Rio, Fortaleza et l'État du Ceará se caractérisent par une tradition politique plutôt de gauche libérale, avec des maires et des gouverneurs d'États souvent issus du PT et du PSB, même si la gouvernance locale reste marquée par la rémanence de structures oligarchiques héritées de l'époque coloniale. Au moment de notre arrivée, en octobre 2019, la municipalité est dirigée par Roberto Claudio (PDT) et le gouvernement d'État par Camilo Santana[1353]. Malgré les formes d'interconnaissance et de connivence qui semblent lier entre eux les membres des élites politico-administratives de la ville, au-delà même des différences partisanes[1354], la politique urbaine *fortalezense* n'échappe pas aux travers de la discontinuité et

[1350] Pendant notre entretien, Rayne Ferretti cite ce principe, au cœur de l'agenda 2030, pour légitimer le programme.

[1351] Nous faisons référence ici, à l'idée que certaines organisations produisent des activités non pas pour résoudre des problèmes réels mais pour se maintenir et continuer d'exister, d'offrir des postes, salaires etc. à leurs intégrant.es. C'est une critique assez courante, dans le champ du développement.
activitésun type de critique assez courant vis-à-vis des institutions du champ du développement,

[1352] Entretien avec Rayne Ferretti. Au sujet du projet en lui-même, il s'agit d'un partenariat baptisé « block by block », établi depuis le siège d'ONU-Habitat avec les créateurs du jeu *Mine Craft* et la fondation Microsoft.

[1353] Il est le fils d'Eudoro Santana, un ancien député et une personnalité influente sur la scène politique locale qui est aussi conseiller du maire et directeur d'une entité municipale depuis 2013

[1354] Renato Pequeno, le chercheur qui nous a accueillie à notre arrivée à Fortaleza, a eu, en entretien, ce mot très éclairant, pour nous présenter sa ville d'origine et d'élection : « Fortaleza possède les spécificités d'une petite ville.

du manque de cohérence observés dans nos autres cas d'étude. Pour Renato Pequeno, on peut même parler d'un modèle de gestion « schizophrène » tant il regorge de contradictions. C'est particulièrement le cas pour ce qui touche à notre objet d'étude, puisque pas moins de trois institutions se partagent le traitement de la question des quartiers précaires au sein de l'appareil municipal.

La première est Habitafor, le département consacré au développement habitationnel. Comme on l'a déjà indiqué dans ce travail[1355], cette entité a été créée au début des années 2000 pour prendre en charge les processus de relogement d'habitants de quartiers informels. Gestionnaire des principaux programmes de production habitationnelle et, plus rarement, d'amélioration *in situ*, elle s'est peu à peu imposée comme le bras opérationnel de la mairie en matière de politiques de logement. La présence et la rémanence d'Olinda Marquez à sa tête lui a permis de s'inscrire dans une forme de continuité – même si les aléas politiques locaux et fédéraux ont souvent limité sa capacité d'action[1356]. De fait, au moment de notre séjour, Habitafor semblait avoir perdu une partie de son prestige et de sa force, à la fois dans le paysage des institutions locales[1357] et dans celui des dynamiques sociales : les employés eux-mêmes paraissaient nostalgiques vis-à-vis des années 2000, d'un temps où Habitafor œuvrait sur le devant de la scène[1358], entretenant des liens étroits avec les mouvements de base et les associations de quartiers[1359]. En novembre 2019, Habitafor avait néanmoins décroché un financement fédéral pour des améliorations de logements dans la zone de Vila do Mar, un quartier populaire consolidé et d'ailleurs assez ancien[1360]. Il s'agissait en fait de rénover les blocs sanitaires considérés insalubres au regard d'un certain nombre de critères, fixés par le bailleur. L'initiative n'en était qu'à la phase de repérage et de ciblage des habitations à opérer, mais nous avait semblé relativement bien engagée[1361]. Les employés d'Habitafor, ingénieurs et

---

Ainsi est-ce une ville où rien ne change, parce que, les gens qui sont aux commandes, quand bien même ils seraient de gauche pendant la semaine, le week-end ils dinent avec les gens de droite. Même au sein de l'Université ! ». Entretien avec Renato Pequeno.

1355 Voir Chapitre 2 B.

1356 Très liée à l'ère PT (du Président Lula da Silva et aussi de la mairesse Luiziana Lins) la directrice d'Habitafor et l'entité elle-même ont perdu beaucoup de leur pouvoir lorsque le parti a été mis en déroute, au niveau local et ensuite national.

1357 D'après plusieurs enquêtés, l'institution avait été reléguée à un rôle secondaire dans l'organigramme municipal, bénéficiant notamment de moyens financiers et humains assez réduits. Les seuls locaux de l'entité semblaient refléter ce déclin, car la partie réservée aux bureaux de l'administration semblait ancienne, exigüe et très peu éclairée (même si le bâtiment faisait plutôt bonne figure depuis l'extérieur). Olinda Marquez s'en était presque excusée au début de notre entretien.

1358 Voir chapitre 2, B. Aussi : Entretiens avec Lia Parentes et Renato Pequeno.

1359 Un enquêté regrettait à cet égard que les liens noués avec la société civile locale n'aient pas survécu au passage du temps. Il soulignait lui-même l'isolement de l'institution et sa déconnexion avec les dynamiques sociales des quartiers.

1360 Mais régulièrement exposé à la menace d'éradication en raison de sa situation géographique, proche de la Beira Mar.

1361 Nous avions pu accompagner les équipes lors d'une visite de repérage. La méthode employée semblait plutôt relever d'une approche qualitative et compréhensive, même si une partie des foyers demeurait exclue du

travailleurs sociaux mêlés, semblaient déjà rôdés à ce type d'intervention « au cas par cas » et les différentes équipes communiquaient de manière assez fluide. Terminée la visite à Vila do Mar, ils semblaient toutefois bien plus fiers de nous montrer, depuis le 4x4 rutilant prêté par le département municipal d'infrastructures, les édifices de logement social construits par leur institution pour le relogement de populations déplacées involontairement. Si des pratiques d'amélioration *in situ* avaient effectivement cours à Habitafor (principalement sous impulsion externe), la coordination d'activités de production de nouveaux logements demeurait donc tout de même la tâche principale de l'entité, comme elle l'avait été au cours des deux décennies passées[1362]. Les interventions d'amélioration à Vila do Mar paraissaient d'ailleurs dialoguer avec des enjeux plus surplombants et des objectifs également touristiques, pour la mairie de Fortaleza. En réalité, et conformément à ce que montrent Pequeno et Carvalho[1363], les actions menées dans ce quartier s'intégraient à une stratégie de revalorisation des zones situées en bordure de mer, dans le cadre desquelles une partie importante de la communauté avait d'ailleurs dû être relogée[1364]. La majorité des interventions à Vila do Mar a d'ailleurs été réalisée directement par le département d'infrastructures[1365], Habitafor ne se chargeant que du relogement en lui-même et de quelques aspects de l'amélioration *in situ*.

Une autre institution vers laquelle a porté notre enquête de terrain a été Iplanfor, l'institut de planification de Fortaleza, dirigé par Eudoro Santana – père du gouverneur d'État d'alors et conseiller du maire. En 2019, l'Iplanfor œuvrait à la préparation du Plan « Fortaleza 2040 », un plan stratégique participatif et de fait, soucieux d'inclure la voix des secteurs populaires, en germe depuis 2014. Pourtant, dans les faits, le rôle normatif de l'entité semblait limité et son objectif majeur n'était pas tant de « produire » la planification locale que de l'informer. Doté d'un ensemble de logiciels et de systèmes géoréférencés de collecte de données, l'Iplanfor agissait principalement comme un organe de conseil et de sensibilisation au sein de l'appareil municipal et de la société *fortalezense*[1366]. Il semblait assumer aussi une posture critique vis-à-vis des autres institutions impliquées dans la fabrique de la ville et les

programme, en raison notamment de statut locatif ou d'installation postérieure à la date du recensement. Voir Annexe 2, Figure 19.

[1362] Entretien avec Renato Pequeno

[1363] R. Pequeno, P. Carvalho, , « Notas preliminares sobre as ações do PAC », *art. cit.*, p. 241-243

[1364] Les familles délogées ont été celles situées en bordure de mer, et ce pour la réalisation d'une nouvelle route longeant la plage par le département d'infrastructures. Ces familles ont globalement été relogées « à proximité », dans le même quartier, mais tout de même assez loin de leur zone d'origine (au regard de la taille de ce quartier) et surtout, vers l'intérieur de la ville, loin des zones touristiques. Les logements dans lesquelles elles ont été placées sont ceux que nous avons vus lors de notre visite avec l'équipe d'Habitafor.

[1365] Entretien informel avec Erika.

[1366] Un observatoire à vocation didactique avait été créé et installé en centre-ville de Fortaleza pour permettre aux citadins de s'informer sur l'histoire de leur ville, les processus d'urbanisation etc. Sous la forme d'un petit musée, ouvert au public, il offrait une vision très ouverte et très progressiste de la trajectoire d'urbanisation de Fortaleza, avec la reconnaissance des processus d'autoproduction de l'habitat et la mention aussi des droits et d'occupation irrégulière comme

processus de production de normes[1367]. Le projet du plan Fortaleza 2040 avait par exemple vu le jour après que l'Iplanfor, ligué avec la société civile, avait refusé d'approuver un texte proposé par la SEUMA (sans consultation) pour tenir lieu de plan de développement. Le maire Roberto Claudio avait alors accepté de soumettre l'élaboration du Plan de développement à un processus plus ouvert, impliquant la participation des différents secteurs de la société, en particulier des communautés, associations de quartiers et de l'académie. Mais malgré l'enthousiasme généré par ce projet à ses débuts, nos enquêtés semblaient assez pessimistes, en novembre 2019 : un an plus tôt, la SEUMA avait en effet produit une nouvelle LOUOS[1368], qui promouvait un ordre urbanistique très favorable aux intérêts économiques et fonciers du secteur privé, au détriment des habitants – surtout les populations des secteurs les plus pauvres et des quartiers auto-produits – et du patrimoine historique de la ville. Pour Renato Pequeno et d'autres enquêtés, le Plan participatif de Fortaleza, avec sa temporalité longue, n'était en fait qu'un trompe l'œil, une fausse concession aux mouvements sociaux, quand la *vraie* politique urbaine se jouait sur un autre plan, redoutablement plus concret et plus efficace. Durant notre entretien, Lia Parentes, directrice de planification du Iplanfor, nous confiait d'ailleurs, avec une certaine amertume, qu' « aucun plan à Fortaleza n'avait jamais vraiment été mis en œuvre et très peu réellement exécutés »[1369]. Pour elle :

> « Écoute, la planification ici c'est une catégorie qui… la planification de politiques en général, d'ailleurs : dans la pratique, ce qui prédomine c'est bien la culture des privilèges ! »

Très consciente des errements de la politique locale, en particulier municipale, cette enquêtée, numéro 2 de l'Iplanfor, nous avait en tout cas permis de mieux cerner l'institution, dans son rôle de « vigie » et son statut paradoxal au sein de l'administration. Car bien que cantonnée à une fonction d'observation et privée de levier concret d'intervention dans la fabrique des politiques urbaines et de bidonvilles, celle-ci n'en demeurait pas moins une entité respectée et relativement influente, en termes de conseil, notamment grâce à la personnalité de son directeur et au lien étroit de celui-ci avec les hautes sphères de la décision locale. Entre influence et impuissance, l'Iplanfor apparaissait en tout cas comme un pôle important d'accumulation de

[1367] Entretien avec Lia Parentes
[1368] Remplaçant l'ancienne LOUS, caduque depuis presque une décennie. D'après une enquêtée, la LOUS de 2018 a néanmoins été conçue à partir d'un plan directeur différent celui en vigueur (de 2009) : pour des raisons politiques, les concepteurs de cette loi auraient volontairement pris comme modèle une proposition de plan datant également des années 1990, soumise à la chambre mais jamais approuvée ni institutionnalisée (la mairesse PT des années 2000, Luiziana Lins, l'avait en effet retirée du circuit et remplacée par son propre plan, celui adopté en 2009). Entretien avec Lia Parentes
[1369] Entretien avec Lia Parentes

savoirs sur les quartiers issus de l'urbanisation auto-produite[1370]. Il permettait aussi de renforcer le lien entre la gestion locale et les normes internationales en matière d'urbanisme et de développement, se posant notamment comme un acteur majeur de la promotion des ODD et du suivi de leur mise en œuvre locale[1371]. À la différence d'autres membres du corps politico-administratif, la directrice de planification de l'Iplanfor témoignait en effet d'une connaissance fine des indicateurs et d'une volonté réelle (et désintéressée) de les inclure à la planification.

La dernière institution du triptyque autour duquel s'est centré notre ethnographie, aussi la plus puissante, n'est autre que la SEUMA, le département d'Urbanisme et d'Environnement, dont nous avons déjà parlé dans le chapitre 3. Dirigée par Agueda Muñiz, proche conseillère du maire, cette entité s'est affirmée, entre 2013 et 2019, comme l'une des principales protagonistes de la gestion urbanistique à Fortaleza. À l'origine de la très controversée LOUOS de 2018, elle n'a cessé de renforcer ses liens et son allégeance envers le secteur privé, en particulier les géants du BTP et de l'immobilier. La vision déroulée par Agueda Muñiz lors de notre entretien reflétait d'ailleurs une conception de la fabrique de la ville résolument tournée vers l'enjeu d'attractivité économique : pour elle, il était totalement acceptable (et même nécessaire) de « vendre la ville » au plus offrant[1372], tout l'enjeu de son travail étant d'optimiser les rentes publiques (et privées) par des stratégies de valorisation immobilière.

Vis-à-vis des quartiers précaires et auto-construits, la posture de la SEUMA nous avait été décrite comme particulièrement dure et peu compréhensive par plusieurs enquêtés, membres de l'académie, des associations d'habitants et de la société civile[1373]. Dans la logique purement marchande de la direction de cette entité, l'occupation irrégulière et horizontale[1374] de la terre urbaine par des populations de bas revenus était évidemment perçue d'un très mauvais œil, comme un frein au « bon » développement de la ville. Très peu encline à mettre en œuvre les

---

[1370] Pour les communautés résidentes de quartiers non reconnus, ou menacés d'expulsion, les données de l'Iplanfor pouvaient d'ailleurs servir de ressource, d'autant que l'institut démontrait à leur égard une posture de tolérance et de considération assez rare dans l'administration de Fortaleza.

[1371] Peu de temps après avoir écrit ce chapitre, en janvier 2022, nous avons eu connaissance de l'ouverture d'un partenariat officiel entre ONU-Habitat Brésil et l'Iplanfor : l'enjeu de cette collaboration était d'assurer la promotion des ODS et du NUA dans la gestion locale. Voir l'information disponible au lien suivant : https://brasil.un.org/pt-br/168809-ONU-Habitat-e-prefeitura-de-fortaleza-firmam-parceria-para-promover-desenvolvimento-urbano?fbclid=IwAR1-lBSx_LiNy8TMqAwglc_6dfBsCS5Hp2YjjKZzRUui8Ya60ReSq-Zhe1U

[1372] « je pense que le sol est le principal actif de la ville. Alors, à ceux qui disent que nous sommes en train de vendre la ville… Moi je pense que c'est plus que ça, je pense que nous nous devons de bien vendre la ville, parce que cet actif, c'est ce qui rapporte de l'argent aux pouvoirs publics. Et si nous parvenons à bien vendre notre sol, nous convertissons cet argent, et nous pouvons améliorer la santé, la durabilité, améliorer l'emploi, la rente, et nous arrivons ainsi à améliorer la dynamique de la ville. » Entretien avec Agueda Muñiz

[1373] L'entité et sa directrice étaient souvent désignées par les membres des communautés menacées d'expulsion comme leurs principales « ennemies » - dans des registres généralement très personnels et émotionnels.

[1374] La verticalisation semblait faire partie des grandes ambitions d'Agueda Muñiz pour Fortaleza, qui rejoignait en cela très bien les tenants des modèles de la ville compacte (cf. chapitre 3). L'habitat populaire, constitué de maisons basses, les unes à côté des autres, représentait pour elle un véritable obstacle à la mise à profit de la valeur du sol urbain. Entretien avec Agueda Muñiz

mesures relatives aux ZEIS, la SEUMA avait en revanche démontré une grande créativité à l'heure de faire émerger la figure des ZEDUS, dans la norme locale. Sigle en portugais pour « zones spéciales de dynamisation urbanistique et socioéconomique », les ZEDUS constituaient en fait l'équivalent des ZEIS pour l'activité économique : elles permettaient la mise en œuvre d'une législation urbanistique spécifique (et donc plus flexible) dans les espaces concernés[1375]. Pour Agueda Muñiz, le Statut de la ville et la législation fédérale en matière urbanistique présentaient d'ailleurs d'assez nombreuses faiblesses : l'inconvénient notamment d'une régulation trop stricte, contraire au principe de flexibilité et donc à la croissance économique des villes brésiliennes[1376]. Assez peu convaincue par la politique menée par (feu) le ministère des Villes, elle revendiquait cependant une connaissance approfondie des débats internationaux sur l'urbain et affirmait notamment que les ODD occupaient une place importante dans le travail de la SEUMA. En poussant un peu plus loin la conversation, nous nous apercevions cependant que son rapport aux objectifs revêtait un caractère principalement instrumental et également très sélectif. L'enquêtée nous indiquait en effet clairement que tous les indicateurs n'étaient pas pertinents pour la SEUMA et que l'entité tentait principalement de s'aligner sur les 8 et 9, à savoir, respectivement : « croissance économique » et « industrie, innovation et infrastructure ». Les autres parties des énoncés, notamment les fameuses expressions « pour tous », « qui profite à tous », « partagée » semblaient très secondaires dans la conception de l'enquêtée, de même, d'ailleurs, que les enjeux de fond de l'agenda 2030 : la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement.

Partagé entre ces trois institutions, aux compétences à la fois complémentaires et rivales, le traitement de la question des quartiers précaires à Fortaleza laissait donc entrevoir un véritable patchwork d'initiatives déconnectées les unes des autres (d'ailleurs rarement menées à terme), avec une prédominance de programmes de relogement, généralement induits par les OUC et autres macroprojets d'aménagement encouragés depuis la SEUMA. À ce triptyque municipal, venaient encore se superposer les velléités *estaduales* de planification stratégique[1377] et le travail des diverses dépendances du Secrétariat des villes du gouvernement d'État du Ceará[1378]. Un axe d'intervention commune entre le gouvernement d'État et la mairie était néanmoins en place depuis 2017, qui facilitait la coopération des entités municipales et

---

[1375] Dès 2017, une liste très précise de quinze ZEDU avait d'ailleurs été adoptée, incluant des quartiers résidentiels anciens du centre-ville, dont les habitants, pourtant situés dans des tranches de revenus correspondant à la classe moyenne, se sentaient de plus en plus menacés par la verticalisation et la modernisation des secteurs environnants. Entretiens avec Renato Pequeno, Adriana Gerônimo et d'autres leaders sociaux de quartiers menacés d'expulsion.
[1376] Entretien avec Agueda Muñiz
[1377] Le gouvernement d'État du Ceará travaillait lui-même à l'élaboration de « Ceará 2050 », un vaste plan participatif pour envisager le développement de la région dans une perspective de long terme.
[13781378] Certaines avaient d'ailleurs joué un rôle important dans la mise en œuvre des programmes fédéraux tels que le MCMV dans la région métropolitaine de Fortaleza. Nous renvoyons ici aux travaux de Renato Pequeno sur le sujet, le temps limité de notre séjour à Fortaleza ne nous ayant pas permis d'approfondir empiriquement notre connaissance des entités et des pratiques du gouvernement d'État du Ceará.

estaduales sur des projets infrastructurels dans des quartiers populaires. Baptisé « Ensemble pour Fortaleza dans les quartiers », celui-ci semblait pourtant opérer de manière très ponctuelle. À l'exception de quelques projets d'urbanisation (mise en place de systèmes de traitement des eaux usées, illumination, revêtement de sols) l'initiative paraissait se concentrer sur des œuvres à forte dimension publicitaire[1379], en particulier des équipements sportifs, le plus souvent à destination d'un public masculin.

Dans l'ensemble, la gestion locale des questions d'habitat populaire ou informel à Fortaleza se caractérisait donc par son illisibilité et son caractère décousu. Elle semblait aussi illustrer l'idée d'un ordre de « l'exceptionnalité » – concept emprunté au philosophe Agamben[1380]. En pratique en effet, les initiatives touchant aux quartiers informels naissaient comme des « volets », des « sous-ensembles » de projets d'aménagement plus vastes, sur les objectifs desquels elles devaient s'aligner. Le traitement de la question des bidonvilles et de l'habitat populaire en général semblait donc se faire « à la marge », au gré des avancées de la ville capitaliste – et parfois sous couvert de prétextes environnementaux.

À cet égard, le rôle joué par l'international semblait assez ambigu. Nos entretiens avec des directrices d'entités municipales *fortalezenses* nous avaient donné un aperçu de la palette large de partenariats établis entre les pouvoirs publics locaux et des organisations internationales au moment de notre venue. Parmi celles-ci, les bailleurs de développement apparaissaient comme les plus représentés : la Banque mondiale, la CAF[1381] et la BID étaient systématiquement mentionnées[1382] – à notre plus grand étonnement car nous n'avions jamais rencontré de situation où les trois banques intervenaient de manière simultanée et (relativement) complémentaire. Dans le discours officiel et les médias, cette forte présence des IFIs constituait d'ailleurs un indicateur du succès de la ville et de la politique du maire Roberto Claudio. Depuis son arrivée au pouvoir, Fortaleza figurait en effet parmi les villes brésiliennes les plus stables et prospères financièrement. Elle en était ainsi venue à se présenter comme une partenaire (une cliente ?) de choix pour ces grandes banques internationales, qui n'hésitaient pas à prêter ou à investir massivement dans les projets d'aménagement du territoire[1383]. En général, la

---

[1379] Les deux élus locaux ne manquaient pas d'assister ensemble à toutes les inaugurations de terrains de football, écoles etc., mettant en scène leur bonne entente et leur proximité avec les foules sous les flashs des photographes. Voir la liste des articles disponible sur le site du Gouvernement d'État du Céara : https://www.Ceará.gov.br/categorias/juntos-por-fortaleza/ dernière consultation le 10/02/2022

[1380] Repris et adapté par de nombreux anthropologues et sociologues de l'urbain au traitement de la question des bidonvilles par les autorités locales, comme on l'a vu en introduction : G. Agamben, *Homo Sacer II, op. cit.*

[1381] Très présente à Fortaleza, la CAF avait signé en 2018 un partenariat intitulé « Cidade com futuro » avec la mairie, qui faisait suite à deux partenariats précédents, de 2011, dont un de drainage et atténuation du risque dans les quartiers précaires et un autre d'aménagement de la bordure de la grande plage située à l'ouest de la ville.

[1382] Entretien avec Olinda Marquez

[1383] Une logique, en somme, assez caractéristique des relations marchandes au sein du système capitaliste, mais peu adaptée aux objectifs de développement international : les villes les plus stables économiquement et

coopération financière avec les IFIs semblait se cristalliser sous la forme de « paquets » d'aides remboursables, injectées soit directement dans le budget municipal[1384], soit dans des fonds spéciaux, créés pour l'occasion. Les sommes prêtées servaient alors à alimenter divers axes ou projets de la politique locale, en fonction de critères et de paramètres préétablis, incluant aussi très souvent des conditions de réforme administrative ou de « bonne gouvernance ». En lien avec les lignes stratégiques de financement des bailleurs, les projets ciblés par la coopération portaient généralement sur des œuvres infrastructurelles, tournées vers des enjeux de développement durable et de résilience[1385]. En 2019, par exemple, la Banque mondiale participait au financement d'un plan de réhabilitation d'espaces publics et assainissement baptisé « Fortaleza, ville durable ». Celui-ci concentrait son attention sur deux zones « stratégiques » du point de vue à la fois environnemental et touristique, le littoral maritime et le parc Rachel de Queiroz. Pendant notre séjour, nous nous sommes surtout intéressée au second pilote, dont nous avions eu des échos dès notre arrivée, au travers de nos échanges avec des représentants de mouvements sociaux urbains. Car les travaux de réaménagement du parc impliquaient le déplacement de plusieurs communautés. Et si les plans officiels montraient effectivement un projet de relogement sur site, dans des immeubles construits spécialement à cet effet, le nombre de places disponibles demeurait en réalité bien inférieur au nombre de familles concernées par la nécessité de relogement. Les habitants des communautés du parc Rachel de Queiroz s'étaient d'ailleurs mobilisés pour freiner l'avancement des œuvres et demander la renégociation des conditions de relogement. En arrivant à notre entretien avec la directrice de la SEUMA, l'entité en charge des opérations, nous avions donc déjà connaissance des problématiques associées à ce projet et comptions bien en apprendre davantage. Le sujet avait d'ailleurs surgi spontanément, à l'initiative de l'enquêtée, alors que nous l'interrogions sur les détails des partenariats avec les organisations internationales et notamment la difficulté (ou non) de se plier aux fameuses « conditionnalités » des bailleurs. « Nous essayons d'avoir le moins d'interférence possible »[1386], nous avait-t-elle répondu, prudente. Après une courte pause, elle avait cependant ajouté :

> « AM : Par exemple, on a le parc Raquel Queiroz, qui est un parc du plan Fortaleza Ville durable, [il couvre 200 hectares, touche 14 quartiers, pour 19 tronçons]. La banque [mondiale] ne pouvait pas tout financer : si elle avait tout financé, il y aurait eu un tronçon avec beaucoup de délogement. Alors qu'est-ce qu'on a fait ? On a divisé un

politiquement sont celles que l'on soutient le plus, alors que celles qui rencontrent de graves problèmes de corruption ou de manque de ressources sont laissées de côté.

[1384] Roberto Claudio avait notamment eu l'idée de mettre en place lui-même un « paquet » de financements à destination d'œuvres structurelles et de long terme, une sorte de budget spécial, baptisé « Mais ação », qu'il avait su rendre attractif aux yeux des bailleurs nationaux et internationaux.

[1385] On approfondira ce point dans la section suivante.

[1386] Entretien avec Agueda Muñiz

tronçon…<se reprend> on a divisé le parc en trois étapes. La première n'a aucun délogement.

Enquêtrice : hm, et donc c'est la Banque qui finance.

AM : La Banque finance. La deuxième étape, il y a juste un tout petit peu de délogement : la banque finance aussi. Et la troisième étape, qui a beaucoup de délogement, ça va être une Opération Urbaine Consorciée, OUC, où on va garantir la… le relogement de ces gens mais pour… dans les moules de la municipalité. La banque n'aura plus rien à voir avec cela. Alors les précautions environnementales qui sont super exigeantes, hein, de la banque… Eh bien nous on va suivre le patron qui est ok pour la mairie, qui est en fait la norme municipale. On travaille toujours avec ce type de scénario, pour pouvoir viabiliser les projets. »

En quelques secondes, nous avait ainsi été dévoilée toute une stratégie de mise à profit déviante des financements internationaux, fondée sur un procédé délibéré de contournement des « *safeguard policies* ». Non content de faire écho aux témoignages qui nous étaient parvenus sur le traitement très expéditif et autoritaire du processus de relogement par la SEUMA, les propos de l'enquêtée résonnaient très fortement avec notre objet d'étude, puisqu'il s'agissait de contourner un des rares instruments internationaux susceptibles de garantir une forme de protection juridique aux habitants de quartiers informels. Car la clause à laquelle faisait allusion l'enquêtée n'était autre que le fameux OP 4.12 de la Banque mondiale[1387]. Aux yeux de la directrice de la SEUMA, néanmoins, les déplacements de personnes ne semblaient pas représenter un problème majeur : l'anomalie résidait plutôt dans le niveau d'exigence excessif des précautions imposées par le bailleur… et qui justifiait leur contournement. De manière assez intéressante, le procédé de « segmentation » du projet décrit par l'enquêtée laissait entrevoir un rapport sélectif à la norme, avec la mise en place d'une forme de va-et-vient, voire de « forum shopping » entre les textes juridiques locaux et internationaux. Au regard de tous les exemples similaires rencontrés dans notre recherche, ce rapport instrumental à la coopération internationale n'aurait pas dû nous étonner : dans le cas du projet « Fortaleza ville durable », il revêtait néanmoins un caractère d'autant plus subversif qu'il contrevenait aux termes du contrat signé entre les parties. Prévoyant ce type de contournement, la Banque avait en effet inscrit dans les conditions du contrat de partenariat, l'application de l'OP 4.12 à « toutes les activités du programme, incluant celles qui pourraient ne pas être financées par [elle]. »[1388] Malgré la prise de cette précaution « théorique », il nous paraît peu probable que les représentants de la Banque en charge du suivi du projet aient complètement ignoré, en pratique,

[1387] Présenté dans le chapitre 2, C
[1388] Voir : « Anexo - Marco de reassentamento », Prefeitura Municipal De Fortaleza (PMF), SEUMA, *Projeto Fortaleza Cidade Sustentável. Marco de gestao socioambiental*, Fortaleza, nov 2016, anexos, p. 17

les intentions des acteurs locaux – surtout au regard de l'étude approfondie du projet à laquelle ils avaient procédé en amont[1389]. En acceptant de financer les parties les plus « propres », la Banque mondiale cautionnait donc implicitement l'existence de la troisième étape – laquelle contrevenait à son propre règlement – sans pour autant y mêler son nom ou mettre en jeu sa réputation. Consultés sur le sujet de ces conditionnalités, plusieurs enquêtés nous avaient d'ailleurs confirmé que le fait de « fermer les yeux » sur certains aspects des partenariats semblait assez courant dans la région, chez les organisations ou agences internationales, en particulier les bailleurs de fonds[1390]. À rebours des valeurs affichées de « *sustainability* », « développement », « *empowerment* » ou encore de « bonne gouvernance », les acteurs internationaux liés au monde de la finance semblaient ainsi plus enclins à se rallier aux ambitions de rentabilisation maximale de la politique urbaine – autrement dit, au projet porté par les élites et en particulier la SEUMA – qu'à réellement garantir le respect des agendas de développement et la réalisation du droit à la ville. Dans le cas du parc Rachel de Queiroz, la présence de la Banque mondiale en filigrane de la planification des opérations n'avait en tout cas pas fait obstacle à un traitement encore une fois « à la marge » de la question de l'habitat précaire – c'est-à-dire, comme élément périphérique, dans un projet visant d'autres objectifs – avec en prime la mise en œuvre d'un processus de relogement très questionnable[1391].

Conclusion partielle

Au-delà du seul exemple *fortalezense*, les interventions de bidonvilles conçues « à la marge » et suivant un principe d'exceptionnalité semblaient d'ailleurs tout aussi courantes à Cali, Medellin et Rio de Janeiro. En l'absence d'une entité ou de financements dédiés, le traitement des problématiques d'habitat précaire se retrouvait généralement subordonné à des enjeux urbains plus larges, en lien avec des œuvres visant « l'intérêt général » (souvent des infrastructures de transport collectif) et/ou à fort potentiel de rentabilité économique (centres commerciaux et autres). Dans nos cas d'étude, une part assez majoritaire de l'action publique touchant aux bidonvilles consistait donc en des interventions *physico-urbanistiques* ponctuelles et *sui generis,* intégrées à des projets ou des agendas pour lesquels le sort des populations résidentes ne constituait pas un enjeu central mais tout au plus un élément collatéral. Le mode d'intervention privilégié demeurait d'ailleurs le relogement, partiel ou total, reflet plutôt d'une volonté de récupérer certains terrains que de fournir des solutions sociales ou habitationnelles durables à des communautés considérées en situation de vulnérabilité.

[1389] *Ibid.*
[1390] Entretiens avec Ligia Melo et Renato Pequeno. Dans une perspective plus globale : Entretien avec un.e consultant.e anonymisé.e de la Banque mondiale.
[1391] Entretiens divers à Fortaleza.

Du reste, tiraillés entre des idéologies très conservatrices et le désir de s'ajuster aux canons de la ville compétitive, les gouvernements locaux de la seconde moitié des années 2010 semblaient dans l'ensemble peu enclins à aborder les questions de précarité habitationnelle ou de pauvreté urbaine dans une perspective holistique et d'action publique[1392]. Face à l'arrivée au pouvoir de représentants des partis conservateurs et d'extrême droite, porteurs d'une vision plutôt dépréciative de l'habitat populaire et auto-produit, les organisations internationales elles-mêmes paraissaient assez impuissantes. Du côté des IFIs, la question ne se posait pas avec une réelle acuité, ces institutions n'ayant pas vocation à aider les gouvernements les plus en difficulté mais à prêter aux plus fiables. Du côté de l'agence ONU-Habitat en revanche, ou de certaines ONG et fondations internationales de charité, porteuses de projets transformateurs et garantes de l'accomplissement d'un développement durable global, ces situations politiques constituaient de véritables sources de blocages. Nos quatre cas d'étude offraient à cet égard un aperçu de la palette assez large de réactions adoptées par ces organisations pour se soustraire, contourner, atténuer ou simplement « survivre » aux effets d'idéologies conservatrices, adverses à leurs objectifs. Dans les cas les plus extrêmes, certaines préféraient simplement « abandonner le navire » : à l'arrivée de Bolsonaro au pouvoir, le programme Cities Alliance avait par exemple quitté le Brésil, déménageant ses locaux latinoaméricains à Mexico.

À ONU-Habitat, la stratégie et attitude dominante (observée principalement à Rio et à Cali) nous semblait être celle de la diplomatie : sans renoncer à exercer ponctuellement une fonction critique[1393], l'agence paraissait plutôt adopter une posture prudente et respectueuse vis-à-vis des décisions et des partis pris des décideurs locaux[1394]. Cette stratégie, liée évidemment à la nature de cette entité et à sa gestion « inter-gouvernementale », lui permettait d'ailleurs de maintenir un dialogue (même minimal) avec les gouvernements quels qu'ils soient et ainsi de conserver un accès aux institutions. Ce faisant, il demeurait possible pour les agents de l'organisation de continuer à exercer, au sein des entités locales, un travail de sensibilisation et de promotion des valeurs du NUA[1395]. Dans les situations les plus tendues, il restait toujours à ONU-Habitat l'atout de son caractère « surplombant » : par rapport aux temporalités courtes induites par la succession des mandats politiques et à des enjeux territoriaux (locaux ou nationaux) circonscrits dans un périmètre réduit, l'organisation pouvait envisager son propre rôle à jouer dans une perspective globale et de long terme. Plutôt que de tenter de « sauver les

[1392] Nunes a là-dessus une réflexion intéressante : elle s'interroge, au regard du manque de consistance et de cohérence des autorités, sur la possibilité même de parler d'une « gestion » ou d'un « traitement » de la question des bidonvilles, quand on semble plutôt avoir affaire à des « actions » (sous-entendu, des interventions décousues) dans ces quartiers. Lire : M. J. Nunes, « Remoções em foco », *art. cit.*, p. 4

[1393] Notamment par la publication de communiqués de presse ou par l'expression directe de réserves lors de réunions. Entretiens avec Adriana Laranjeira et Rayne Ferretti

[1394] Même dans le cadre assez informel des entretiens, les enquêtés membres d'ONU-Habitat demeuraient extrêmement prudents : les critiques n'étaient jamais formulées qu'à demi-mot ou hors enregistrement.

[1395] Entretiens avec Rayne Ferretti et Rodrigo Carrascal

meubles », il pouvait donc s'agir de réaliser des tâches de fond, pour préparer le terrain à des politiques futures, notamment en produisant ou en ordonnant des données utiles (PM à Cali) en développant ou perfectionnant des outils informatiques ou techniques (MRP à Rio), ou bien encore en aidant des ONG, CBO ou autres entités locales de contrôle social à se consolider (*Personeria* de Medellin). Dans certains cas, néanmoins, l'organisation semblait se retrancher dans de la collecte de données pour son propre compte ou dans des formes de sensibilisation *a priori* assez éloignées des enjeux locaux. À Rio, par exemple, nous nous étions interrogée sur l'intérêt de promouvoir dans les écoles primaires la méthodologie « *block by block* » (en partenariat avec l'entreprise Microsoft et les créateurs du jeu Minecraft), en vue d'enseigner aux plus jeunes les enjeux de la planification urbaine. Dans un contexte où celle-ci ne se pensait guère que comme une compétence gouvernementale, avec une ouverture à la participation citoyenne généralement limitée, la contribution, même à long terme, de ces enfants demeurait assez incertaine.

La production incessante de données et surtout la surenchère de rapports au sein des agences-pays et depuis le siège de l'organisation nous apparaissaient aussi comme suspectes (et parfois même assez vaines), au regard du ratio entre le temps et l'énergie consacrés à la préparation de ces documents et leur impact réel sur les politiques publiques. Malgré des efforts évidents de pédagogie et de communication, la diffusion de ces rapports restait généralement confidentielle, le plus souvent limitée à des publics internationaux, insérés dans des réseaux d'expertise et déjà « connaisseurs » des sujets évoqués, ou du moins, acquis à la cause défendue. Cette dimension élitiste et autocentrée repérée dans certains pans de l'action d'ONU-Habitat n'empêchait pas cette organisation – et l'international en général – de réellement toucher et influencer le cours de la fabrique urbaine. Par l'entremise d'acteurs individuels ou institutionnels « de bonne volonté » au sein des appareils politico-administratifs locaux, la production internationalisée de savoirs, d'outils et la création de partenariats pouvait d'ailleurs se convertir en un véritable catalyseur de transformations.

Dans le contexte politique assez peu favorable de nos cas d'étude, des initiatives *low cost* et à échelle *micro* avaient tout de même réussi à émerger depuis l'intérieur des entités municipales, fondées sur des approches compréhensives et articulées à des modes d'intervention « au cas par cas » auprès des populations vulnérables (*Territorios Sociais*, TIOs). Portées par des individus motivés ou des petites équipes de « résistants »[1396], ces programmes embrassaient généralement une vision progressiste de la politique urbaine, tentant de s'attaquer aux causes profondes de la précarité urbaine et habitationnelle, avec des approches centrées sur l'accès à l'éducation, l'emploi, etc. plutôt que sur les formes urbaines et le bâti. Dans certains cas, l'international avait pu intervenir en renfort de ces initiatives et de leur construction,

[1396] Le terme est employé par Adriana Laranjeira durant notre entretien.

comme un moyen de compenser l'absence (ou la faiblesse) de soutien interne. Des acteurs, sources de financements et même les événements internationaux avaient ainsi pu être mobilisées comme ressources au service de la légitimation, promotion ou concrétisation des mesures imaginées par ces entrepreneurs.

Dans d'autres cas néanmoins, et comme on l'a montré avec l'exemple de Fortaleza, l'international semblait plutôt tenté de s'allier avec les forces dominantes pour la mise en œuvre de politiques d'envergure, qui, sous prétexte de viser des interventions « intégrales », contribuaient souvent à reproduire et perpétuer les inégalités dans la fabrique de la ville. Les IFI et bailleurs de développement apparaissaient comme les acteurs internationaux les plus enclins à tomber dans ce type de travers, pris dans les contradictions profondes entre leur nature capitaliste – ancrée dans un système d'accumulation et de concentration de capital – et leurs objectifs « développementalistes » – impliquant la redistribution des richesses et l'atténuation de l'impact humain sur l'environnement. En pratique, d'ailleurs, et malgré les savoirs techniques « de pointe » détenus par ces acteurs, leur contribution aux politiques locales passait essentiellement par la mise à disposition d'importantes sommes *remboursables* : pour eux comme pour les gouvernements locaux concernés, il s'agissait plutôt d'investir cet argent dans des œuvres rentables, susceptibles de « rapporter » à la ville et à terme, de lui permettre de restituer aisément les fonds prêtés. Si les projets soutenus pouvaient porter sur des infrastructures à vocation collective et sociale (des transports en commun pour renforcer l'accessibilité, des travaux d'assainissement dans des quartiers considérés insalubres, des espaces verts etc.) ils demeuraient tout de même davantage orientés vers le modèle de la ville attractive, ou ce qu'à partir des années 2010 on va désigner sous le nom de « *smart city* » (ville intelligente), plutôt que vers un idéal de ville juste, abordable et accessible pour les populations de bas revenus.

Par rapport à certaines lignes de financement et aux programmes « affichés » par les organisations internationales, les initiatives directement destinées aux habitants des bidonvilles (pensons aux programmes de microfinance de la Banque mondiale, d'ONU-Habitat etc.) semblaient d'ailleurs assez peu présentes dans nos villes d'étude[1397]. De fait, les programmes internationaux sociaux et de *upgrading* s'étaient faits plutôt rares dans la région ALC depuis le début des années 2010. Par rapport à des zones considérées en plein boom d'urbanisation (notamment en Afrique), où de tels programmes avaient cours (pensons au PSUP et au SUF) la stratégie des organisations internationales vis-à-vis des pays latino-américains se concentrait

[1397] À l'exception de quelques « bankomunales » à Cali, des fonds communautaire auto-gérés, sur le modèle de ceux promus par la Banque mondiale, mais portés ici par une ONG latino-américaine et intégrés aux actions de TIOs. (Entretien avec Juan Camilo Cock) L'efficacité de ces fonds semblait toutefois assez réduite, dans le contexte *caleño*, ou du moins inégale : en tout cas peu durable. Un enquêté de Siloé nous avait dit, à leur propos : « c'est plus de la poudre aux yeux que de la réalité ». (Entretien avec David Gomez)

plutôt sur la promotion d'aménagements *physiques* (infra)structurels dans les villes et de réformes au niveau de la gouvernance des institutions ou des processus administratifs. Cette distribution géographique des aides internationales reposait sur un présupposé suivant lequel les gouvernements latinoaméricains, démocratiquement élus et plus avancés que certains de leurs congénères du Sud sur le plan technique, étaient plus à-mêmes d'émettre leurs propres politiques sociales et de les financer grâce aux budgets réguliers des États[1398]. Les prêts accordés aux travaux d'infrastructures intervenaient en complément de cette auto-gestion présumée, comme un moyen de consolider les équipements de long terme, pour que le développement puisse s'accomplir sur de meilleures bases.

Pourtant, au terme de nos séjours dans nos quatre villes colombiennes et brésiliennes, les aides financières externes, généralement pourvues par des bailleurs de développement ou des fondations de charité, nous sont apparues comme un des leviers les plus efficaces au service de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures touchant aux quartiers précaires. Dans des contextes locaux de crise budgétaire et d'endettement[1399] la présence (TIOs à Cali avec la Fondation Ford et dans une moindre mesure : le projet Vila do Mar à Fortaleza avec la CEF) et, réciproquement, l'absence[1400] (*Morar Carioca* à Rio, la PMIH à Cali) de financements externes semblait peser de manière décisive sur la mise en œuvre ou la continuité de mesures destinées aux bidonvilles. Seule la ville de Medellin semblait échapper à ce schéma : le financement de la politique urbaine y était assuré grâce à la stabilité (et l'institutionnalisation) des liens entre sphère publique et entités privées[1401].

En comparaison, l'influence des agendas internationaux de développement et d'outils tels que le NUA et les ODD semblait bien moins déterminante que celle des financements : quand bien même les indicateurs internationaux étaient intégrés à la planification générale des villes et aux discours politiques, leur impact réel sur la création et la conception de politiques et de programmes touchant aux quartiers populaires demeurait encore très limité, en 2018 et 2019. En réalité, seuls les programmes attestant d'une présence internationale « physique » ou personnalisée, via un partenariat technique avec une organisation promotrice de ces agendas

1398 Divers entretiens avec des membres et consultants d'organisations internationales.

1399 Des problématiques liées à un contexte international de crise, mais surtout à des conditions de décentralisation peu opérantes, notamment au niveau de la passation de ressources financières.

1400 Sans parler de cas de programmes abandonnés ou jamais mis en œuvre en raison d'une absence ou d'une allocation trop faible de ressources (pensons notamment à la PMIH, à Cali), l'exemple du *Morar Carioca* de Rio de Janeiro présente un cas intéressant, qui vérifie bien la réciproque de notre argument. Car si les différentes « phases » du *Favela Bairro*, toutes financées en partie grâce à des aides de la BID, ont bien été mises en œuvre et atteint une partie de leurs objectifs, le *Morar Carioca*, dernière version (légèrement remaniée mais fidèle, dans sa structure, au patron d'origine) entreprise sans aide externe (avec en revanche des financements fédéraux) a aussi été celle qui n'a pas réussi à se concrétiser.

1401 Aussi grâce aux liens privilégiés entretenus de longue date avec le gouvernement national (en particulier sous l'ère Uribe, mais aussi ensuite).

telle qu'ONU-Habitat, semblaient s'attacher à une intégration scrupuleuse de leurs recommandations, méthodologies et objectifs.

Mais plus qu'à une remise en question fondamentale de la pertinence de ces instruments, ce constat semblait plutôt renvoyer à des questions de temporalité, en lien avec la lenteur des processus d'élaboration de l'action publique locale – surtout dans le contexte d'institutions fragiles, capturées par des élites conservatrices et favorables au maintien du *statu quo*. En somme, si le NUA et les ODS étaient relativement connus des acteurs locaux, leur processus d'appropriation n'en était encore qu'à un stade très précoce en 2018 et 2019, au moment de nos terrains. À l'inverse d'ailleurs, des méthodologies et indicateurs internationaux plus anciens, tels que l'IDH ou l'IPM, apparaissaient assez fréquemment au cœur des programmes touchant aux questions de quartiers précaires, ou du moins dans les pratiques des institutions concernées par ces thématiques (TIOs, *Territorios Sociais* ; Iplanfor, SVSH, *Personeria* de Medellin, IPP). Quasiment 20 ans après la création des OMD, le recours à une « méthode » d'inspiration économiciste, c'est-à-dire fondée sur des diagnostics chiffrés, la détermination d'indicateurs de réussite, de cibles etc., semblait tout juste en train de s'ancrer dans les mœurs et les pratiques au sein des entités municipales de nos villes d'étude, renforçant l'hypothèse d'un décalage temporel entre l'adoption internationale de normes ou objectifs de développement et leur appropriation locale. Ce décalage semblait d'autant plus important dans les villes moins internationalisées, à savoir Cali et Fortaleza, même si la conclusion de partenariats ponctuels avec des organisations internationales (PM et ONU-Habitat à Cali) avait conduit à y favoriser, dans des institutions déterminées, une imprégnation plus rapide de certaines méthodologies.

À cet égard, l'agence ONU-Habitat nous était d'ailleurs apparue comme particulièrement flexible et proactive : en Colombie comme au Brésil, nous avions pu noter la facilité avec laquelle, à partir de ses antennes nationales, cette organisation parvenait à se mouvoir sur le territoire et à atteindre des villes secondaires, moins connues et attractives que les « capitales » dans lesquelles elle avait son siège. Outre l'exemple de Cali, nous avions en effet rencontré celui de Maceió, une ville moyenne du nordeste brésilien, où l'agence avait décidé d'ouvrir une seconde antenne, le temps d'accompagner le gouvernement de l'État d'Alagoas dans la réalisation d'un programme de réhabilitation des « *grotas* », des quartiers populaires issus de l'urbanisation informelle, encaissés dans des failles géologiques. À l'initiative du gouverneur, ce programme avait d'ailleurs été conçu dans une dynamique de coopération et d'émulation, car il s'agissait d'importer un outil développé à Rio, le MRP, et de s'en servir comme base du traitement public des problématiques de quartiers précaires de Maceió, ceux-ci soumis à des risques naturels. La réactivité d'ONU-Habitat et le dynamisme de la petite équipe montée sur place semblaient en tout cas avoir permis d'instaurer un suivi

intégral et de long terme du projet, les relations personnelles instaurées avec les acteurs locaux favorisant leur sensibilisation aux principes du NUA et des ODD[1402].



[1402] Observations de terrain à Maceió, 2019.

C- Énièmes recadrages de la question des bidonvilles sous l'influence de la montée de nouveaux enjeux internationaux

Dans les deux premières sections de ce chapitre, on a mis en évidence les efforts multilatéraux de construction d'outils opératoires et d'agendas « universels », voués à stimuler les politiques de développement, notamment au niveau local. On a vu que ces efforts avaient contribué à renforcer la circulation d'idées et de personnes, conduisant du même coup à accroître la pervasivité des débats internationaux sur les politiques de certaines villes, en fonction de leur degré d'insertion dans les dynamiques globales. Dans la trajectoire d'internationalisation de la question bidonvilles, ces transformations « structurelles » des pratiques au sein du champ multilatéral du développement ont évidemment marqué un cran : elles ont notamment contribué à ancrer un certain nombre de principes (tels que le droit à la ville, l'amélioration de bidonvilles, le logement décent) dans une *doxa* globale, influençant peu à peu les « mœurs » des dirigeants et acteurs administratifs impliqués dans la gestion urbaine de nos cas d'étude. Toutefois, en termes concrets d'impact sur la fabrique de la ville et la conception de politiques publiques touchant aux bidonvilles, les deux principaux leviers internationaux que nous avons étudiés, l'ODD 11 et le NUA, n'avaient encore qu'une incidence très limitée dans nos quatre villes au moment de nos terrains. Plus de deux ans après leur adoption, l'appropriation locale de ces instruments restait encore partielle et inégale. Dans le contexte des années 2018 et 2019, leur mise en œuvre se heurtait aussi à un contexte politique généralement défavorable et des situations budgétaires assez tendues. La présence d'organisations internationales et en particulier la perspective de partenariats de coopération financière constituaient néanmoins des sources assez efficaces d'incitation à l'action publique dans les zones d'habitat précaire, offrant en outre aux acteurs locaux l'occasion de renforcer leur connaissance et leur degré d'appropriation des agendas internationaux de développement. D'autres facteurs, brièvement mentionnés dans la section B, auraient pu faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Les effets de mise en compétition, d'émulation et les initiatives de coopération entre villes ou gouvernements locaux mériteraient notamment d'être davantage pris en compte dans notre travail comme moteurs d'action publique et de transformations ; nous les avons d'ailleurs rencontrés à plusieurs reprises, sous diverses formes et à divers niveaux de

gouvernance[1403]. Sur ce type d'interactions « horizontales » [1404] de nombreux travaux ont toutefois déjà été produits qui éclairent la diversité et la richesse des transferts de politiques. De notre côté, nous avons donc préféré mettre à profit notre ancrage disciplinaire dans les relations internationales pour explorer plus en détail les circulations d'idées et d'influences au sein de l'interface entre les initiatives locales et les velléités d'intervention ou de production normative globales.

À cet égard, et dans la perspective de notre étude généalogique sur la succession des divers paradigmes qui ont conditionné, à diverses époques, l'approche internationale dominante de la question des bidonvilles, nos séjours de terrain au Brésil et en Colombie nous ont amenée à considérer l'émergence d'un dernier ensemble normatif et conceptuel qui nous a semblé influencer le (re)cadrage de ce « problème public », et dont la prégnance nous a paru vouée à s'accentuer encore au cours des années à venir. À Cali et à Rio, nous avons en effet été étonnée de constater l'importance d'enjeux que nous identifions au début comme « environnementaux » sur l'initiative et la conception de politiques publiques touchant aux quartiers populaires et informels. Nous avons surtout eu la surprise de voir surgir, en creux de cette thématique – considérée généralement dans un sens très large, ouvert et même assez *flexible* par nos enquêtés – la question plus précise de la prévention du risque de catastrophes « naturelles »[1405] et de désastres. Dans les discours officiels portés par les acteurs municipaux, les deux enjeux (environnemental et de risque) paraissaient parfois interchangeables : au gré des situations et sans doute des « besoins » des acteurs, en termes de légitimation de leurs pratiques et des décisions publiques locales, ils pouvaient aussi bien se confondre que se compléter, ou se distinguer plus nettement. De manière assez intéressante, le risque « naturel » était interprété suivant deux modes contradictoires, mobilisés pourtant de manière parallèle : comme produit d'une nature inclémente, menaçante et sujette à des aléas destructeurs pour l'humain, ou comme conséquence des activités humaines, de choix imprudents ou irrationnels mettant en danger les écosystèmes et renforçant la probabilité des aléas. En vertu du second raisonnement, « l'empiétement » des populations sur les zones vertes protégées ou fragiles (généralement caractérisées par leur caractère sauvage et peu apte à l'habitation ou à la construction) tendait de plus en plus souvent à passer sous la coupe de politiques – ou du moins de discours – portant

[1403] Il semble important de souligner ici que ces effets d'émulation ou de mise en compétition se jouent aussi bien entre villes (pensons à l'échange entre Rio et Maceió évoqué ci-avant ou ceux, plus anciens, entre Rio et Medellin) qu'au sein d'une même ville, entre gouvernements successifs (à Medellin, le succès des PUI de Fajardo incite les maires suivants à poursuivre les efforts et à alimenter le « modèle » par des politiques toujours plus innovantes) ou bien entre gouvernements situés à divers échelons de gouvernance (à Rio, le gouverneur d'État veut se distinguer des initiatives municipales passées en créant le *Comunidade Cidade*).

[1404] Nous avons recours ici aux guillemets, consciente des rapports de force entre des villes de divers statuts, diversement attractives et aussi diversement situées, dans l'échiquier politique global.

[1405] Nous nous conformons à l'usage de ce terme entre guillemets, proposé par Sandrine Revet dans ses travaux. Voir notamment : Sandrine Revet, *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2018

en premier lieu sur la gestion du risque (et où les questions sociales et environnementales n'intervenaient qu'à la marge).

En tout cas, le caractère prioritaire ou la rapidité extrême des mesures adoptées « au nom du risque » dans certaines zones, jusque-là peu investies par les pouvoirs publics et considérées comme très secondaires dans l'économie urbaine, a beaucoup attiré notre attention au moment de nos terrains *caleño* et *carioca*[1406]. À partir de là – et décidant de creuser la piste ouverte par notre « étonnement » ethnographique – nous avons pris le parti d'inscrire cette question à notre agenda de recherche et de tenter d'en suivre le fil, au cours de nos autres terrains. À Medellin, la prise en compte des problématiques de risque n'était évidemment pas nouvelle, en 2018. Encaissée dans une vallée, la ville avait de longue date été confrontée à des problèmes de glissements de terrain, qui touchaient principalement les quartiers issus de l'urbanisation informelle, installés sur les bordures inclinées des collines entourant le cœur de ville[1407]. La question du relogement des populations exposées au risque n'en était pas moins apparue comme un point focal de notre enquête de terrain, car elle semblait au cœur de la réflexion et de la production normative des acteurs locaux dans les années 2010. À Fortaleza, ville plane, cette question se posait évidemment sous d'autres formes. Mais bien que certains quartiers fussent effectivement exposés à la menace d'inondations, celle-ci correspondait en réalité à un phénomène « admis » par les pouvoirs publics[1408] – et dans une moindre mesure, par certains habitants. En revanche, divers projets de requalification de parcs ou de zones écologiques au sein du périmètre urbain étaient en cours dans la ville, pour lesquels l'intérêt des autorités semblait autrement plus vivace : l'ouverture ou la protection de ces « zones vertes » au cœur du maillage urbain constituait une mesure stratégique, vouée, dans la narrative officielle, à bénéficier à l'ensemble de la ville, dans une perspective à la fois écologique et d'embellissement (*beautification*). À Cali, tout un discours sur la préservation des « biens communs » écologiques se déployait aussi autour de la lutte contre les invasions dans les réserves naturelles du pourtour de la ville[1409].

[1406] À Cali, c'est véritablement le *Plan Jarillón*, qui nous a fait prendre conscience de l'importance de ces enjeux (Entretiens avec Hernando Uribe Castro, Yoides Gomez, Juan Diego Saa et autres) et plus tard, l'épisode de l'audience de la commission de droits humains du Sénat de la République. À Rio, ce sont les cas de la Vila Autódromo et des autres communautés déplacées pendant et après la période des méga-événements qui ont raffermi nos hypothèses de Cali. (Entretiens avec Pablo Benetti, Rafael Soares Gonçalves et autres). Voir, dans ce travail, les Chapitre 3, B et Chapitre 4, B.

[1407] Voir Chapitre 2 A

[1408] Lors de notre passage au Lagamar, un quartier populaire issu de processus d'urbanisation autonome et installé en zone inondable, un canal avait été aménagé par les autorités pour améliorer le drainage des eaux. Toutefois, d'après les habitants de la zone, les pluies plus ou moins fortes de la saison hivernale continuaient d'inonder le quartier chaque année, sans que ces « désastres » récurrents ne constituassent une source réelle de préoccupation pour les autorités. Entretien avec Adriana Gerônimo et divers entretiens informels.

[1409] Entretiens avec Jefferson Martinez et Gustavo de Roux.

Dans nos quatre cas d'étude, des relations ambiguës semblaient donc se nouer entre d'un côté la montée de deux enjeux (distincts mais parfois chevauchants, voire confondus) dans les agendas politiques locaux, à savoir la préservation des écosystèmes naturels et la gestion du risque de désastres, et de l'autre côté, la *pratique* des interventions dans ou vis-à-vis des quartiers informels, avec un retour progressif à une appréhension de ces quartiers comme problème public *en soi.* Dans nos quatre villes d'étude, la littérature académique *indigène*, produite par des sociologues et anthropologues de l'urbain basés dans les universités locales, confirmait d'ailleurs l'existence d'interactions entre ces trois ensembles[1410]. Toutefois, malgré les fortes similitudes que nous identifions entre ces travaux, au niveau des types de situations étudiés et même du cadre interprétatif proposé, la communication entre eux demeurait encore assez réduite au moment où nous en prenions connaissance[1411]. À rebours du cloisonnement géographique que nous observions à travers nos lectures, notre perspective à la fois aréale, comparative et internationale apparaissait comme une source de richesse, puisqu'elle nous permettait non seulement de nous familiariser avec ces divers corpus (dans leurs diverses langues d'origine) mais aussi de les faire dialoguer ensemble.

Au-delà des résultats ponctuels présentés par ces auteurs, sur les dynamiques proprement locales (ou nationales) au cœur du traitement des quartiers populaires ou d'habitat informel, nous avons ainsi tenté de monter en généralité et de poser en hypothèse l'influence de facteurs structurels, ou du moins, de variables transversales et communes, sur la lecture et l'appréhension de ces quartiers par les gouvernements locaux. Dans cette perspective, la montée en puissance, au sein des discours et des agendas politiques, des thématiques environnementale et de risque naturel pouvait notamment être interprétée comme le fruit de transformations profondes qui auraient affecté, de manière simultanée, les politiques de nos quatre villes d'étude. Au-delà des seules dynamiques locales, un tel raisonnement nous invitait évidemment à nous interroger sur une origine commune à ces transformations, en lien avec l'influence de variables systémiques régionales ou globales. Et de fait, loin de constituer un phénomène exclusivement local et isolé, la montée des enjeux de risque naturel dans les agendas politiques est un phénomène qui s'est inscrit, au cours de la dernière décennie, dans des dynamiques internationales. Dans cette section nous voulions tenter de comprendre comment, au cours des années 2010, ces questions étaient devenues centrales dans le champ du développement et

---

1410 Voir dans le chapitre 3, l'exemple de la Vila Autódromo à Rio. Lire aussi : R. S. Goncalves, J. do Vale, *art. cit.*

1411 Des échanges commençaient néanmoins à avoir lieu entre nos deux pays d'étude : lorsque nous l'avons rencontré, Hernando Uribe, l'un de nos contacts académiques à Cali et spécialiste de ces sujets, devait présenter quelques mois plus tard ses travaux à un séminaire à Salvador de Bahia. La même année, Análida Rincón Patiño, autre spécialiste de Medellin, publiait (avec un autre de nos enquêtés) un ouvrage co-écrit avec des auteurs brésiliens, d'ailleurs bilingue espagnol-portugais et non-traduit : Análida Rincón Patiño, Andrés Felipe Correa Cárdenas (dir.), *Desarrollo territorial, reasentamiento, y desplazamiento de población: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI*, Medellín, Personería de Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2018.

comment elles avaient contribué à transformer la manière de concevoir, localement et internationalement, les politiques tournées vers les zones urbaines d'habitat précaire.

a) Des bidonvilles à haut risque ? La prévention des désastres comme prétexte au délogement massif

i) Plus de risque… ou plus de préoccupation pour sa prévention ?

Historiquement, le risque de désastres et catastrophes « naturelles » a toujours constitué un enjeu central dans la compréhension et la mise à l'agenda de la question des quartiers précaires au niveau local. Sans même revenir sur la médiatisation des désastres en eux-mêmes, leur prévention a joué un rôle de déclencheur d'action publique vis-à-vis de ces quartiers, notamment dans le contexte de villes andines exposées à des risques géologiques (pensons à Medellin et au PRIMED, mais aussi au programme CINVA à Cali) ou même de villes côtières, sujettes au développement d'épidémies (c'était la grande problématique des *cortiços* de Rio). Pourtant, comme on l'a montré dans la première partie, l'internationalisation de la question des « établissements humains » et l'émergence d'une préoccupation globale pour le sort des habitants des bidonvilles dans les pays du Sud ont peu à peu fait passer la lecture « par le risque » des enjeux de ces quartiers au second plan, favorisant plutôt des approches sociales et inscrites dans une perspective de développement. Durant nos terrains, pourtant, nous avons été frappée de constater la prégnance de la thématique du risque « naturel » sur les politiques touchant aux quartiers précaires, et même sur la façon de concevoir et de cadrer les problèmes publics rencontrés par leurs habitants. Au niveau de la production internationale de données et de rapports sur notre sujet, nous avons également observé la présence de plus en forte d'un lexique relatif au risque dans les textes et les débats sur les « *slums* ». Chez les organisations onusiennes et bailleurs de développement, la publication de rapports et la création de programmes centrés sur cette thématique se sont aussi fortement accentuées au cours de la dernière décennie. Dans la sphère locale, des cartes de plus en plus précises sont venues mettre en évidence l'exposition au risque de pans entiers des villes, en particulier de zones d'habitat populaire densément peuplées, issues de processus d'urbanisation spontanée. En fait, les statistiques locales et internationales sur les bidonvilles et sur le risque en milieu urbain nous semblaient reliées les unes aux autres comme par un système de vases communicants, renforçant l'imbrication de ces questions entre elles et la confusion entre deux thématiques distinctes, mais historiquement apparentées[1412]. L'ambiguïté avait atteint son point culminant au cours d'un échange informel durant l'un de nos terrains : un expert international avait eu

[1412] Voir chapitre 2, A.

avec nous cette phrase surprenante, qui nous avait alors beaucoup marquée – et qui a d'ailleurs été le point de départ de la réflexion développée dans cette section :

« Les installations informelles se font de plus en plus en zone à haut risque. »[1413]

Notée derechef dans notre carnet, cette déclaration nous paraissait d'autant plus intéressante qu'elle semblait reposer sur une double maladresse. Non content de négliger et d'invisibiliser les processus historiques à l'origine de l'urbanisation informelle et de sa reproduction au cours du temps, une telle affirmation montrait aussi une crédulité excessive vis-à-vis des études sur le risque et un aveuglement vis-à-vis du caractère artefactuel et construit de cette catégorie et de ses usages par les acteurs publics locaux et même – c'est là notre hypothèse – internationaux. Comme on l'a souligné dans l'introduction de cette section, la prise en compte des risques, en particulier géologiques et sanitaires, a constitué de longue date un élément central dans le traitement de la question des quartiers précaires. Malgré cet intérêt historique et ancien, la manière de concevoir le risque, de le définir et de le prioriser ou non dans l'agenda politique a été sujette à de nombreux changements au cours du temps et plus particulièrement au cours des années 2000. Nous défendrons ici l'idée que la résurgence des enjeux de risque « naturel » dans la période récente a été fortement corrélée avec les avancées du progrès scientifique et technologique.

Au niveau local, l'accès à de nouveaux outils et techniques de cartographie (satellites notamment) a permis aux acteurs urbains de mieux connaître le territoire de leurs villes et de discriminer de manière de plus en plus précise entre les zones considérées habitables et lesdites « zones à risque ». De manière assez progressive et incrémentale, ces avancées techniques ont été intégrées aux pratiques de cartographie des acteurs publics et se sont peu à peu matérialisées dans la production normative locale. En termes concrets, ces avancées ont pu se manifester avec l'apparition, à des périodes plus ou moins rapprochées, de nouvelles « frontières du risque ». De telles évolutions se sont souvent cristallisées dans des changements « par à-coups » au niveau de la norme locale, conduisant à des situations où un quartier jusqu'alors situé hors du périmètre de vigilance pouvait se retrouver, du jour au lendemain, en « zone rouge » sur la carte, et inversement. À Cali par exemple, le développement et l'application, en 2012 et 2014, de techniques assez précises de topographie et de géoréférencement a complètement changé la perspective et la manière de cartographier le risque, en particulier sur la zone de *ladera*[1414]. Entre le POT de l'année 2000 et sa version révisée de 2014 des changements assez importants se sont donc produits dans la manière de considérer le risque sur le territoire municipal. En replaçant la thématique du risque dans le contexte des processus socio-historiques qui ont

[1413] Entretien avec un.e expert.e d'ONU-Habitat anonymisé.e.
[1414] Nous nous basons ici sur nos propres observations et divers entretiens informels, dont l'un avec Manuel Dominguez, étudiant en génie civil à l'Université del Valle, spécialisé sur les thématiques de risque.

présidé à son émergence et sa consolidation dans les agendas locaux, on comprend donc que ce n'est pas tant la propension des populations à s'installer sur des zones à risque qui s'est accrue que la surface *étiquetée* comme « à risque » par les acteurs publics.

ii) Déconstruire la scientificité des études de risque

Dans un chapitre d'ouvrage publié par l'Observatoire des expulsions de São Paulo, Rodolfo Baêsso Moura et al.[1415] retracent le processus d'élaboration des critères de risque à la mairie de cette ville. Ils montrent que le point de départ de ce processus a été une demande expresse des autorités publiques (sous le gouvernement de Luisa Erundina) à la suite d'un désastre particulièrement meurtrier dans une favela en 1989. Et si la mairie a bien fait appel à des spécialistes (ingénieurs, géographes etc.) pour mettre en place la méthodologie d'appréciation du risque dans les quartiers précaires, la première version produite était « essentiellement qualitative, *low cost* et d'exécution relativement rapide »[1416]. À cet égard, les auteurs soulignent que l'appréciation de la gravité du risque et la discrimination entre les différents « degrés » reposaient alors essentiellement sur des choix – sinon arbitraires du moins *ad hoc* – effectués à la discrétion des concepteurs de la méthode en question. Après le départ d'Erundina, cette première version a néanmoins périclité, victime de l'œuvre de détricotage opérée par les deux gouvernements suivants. Mais au début des années 2000, de nouvelles tentatives de cartographie du risque dans les favelas ont été réalisées, en lien avec l'émergence d'un débat au sein des pouvoirs publics locaux (municipal et *estadual*) sur le choix, entre de l'amélioration sur site et du relogement, de la solution à adopter vis-à-vis des quartiers précaires situés sur des terrains escarpés. À cette occasion, l'Institut de recherches technologiques de São Paulo, (IPT, sigle en portugais) qui était déjà à l'origine des premières modélisations sur le risque, s'est à nouveau penché sur la question pour produire, dès l'année 2004, une méthodologie plus avancée d'appréciation du risque. Non content de donner lieu à l'élaboration de nouvelles cartographies du risque dans les quartiers de la ville, cette méthode a été reprise et intégrée à la normativité fédérale, à un moment où le ministère des Villes – tout récemment institutionnalisé – s'intéressait à la prévention du risque dans les favelas. Et de manière tout à fait intéressante, la promotion de la méthode « *pauliste* » d'identification des zones à risque et sa diffusion dans l'ensemble du pays[1417] a été soutenue par la Banque mondiale[1418] – dans le

---

[1415] Rodolfo Baêsso Moura et al., « Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade », Fernanda Accioly Moreira, Raquel Rolnik, Paula Freire Santoro (dir.), *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares*, Observatório de remoções : relatório bianual 2019-2020, São Paulo, 2020, p. 223-256

[1416] *Ibid.* p. 227

[1417] Notamment via un séminaire national de contrôle de risque dans les quartiers précaires situés sur des zones de flanc de colline, organisé dans la ville de Recife.

[1418]Ministério das Cidades, IPT, *Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios*, Brasília, 2007, p. 6

cadre d'un partenariat triangulé, on se souvient, par Cities Alliance[1419]. En tout cas, si elle a bien été menée dans un cadre institutionnel et dans le respect de procédures scientifiques, la détermination des paramètres et des critères à prendre en compte pour délimiter les zones à risque a été le fruit d'une construction incrémentale, influencée par des facteurs locaux, incluant des déterminants politiques et même des choix individuels de la part des agents et techniciens municipaux.

Derrière le discours scientifique sur l'existence (effective) de critères et de paramètres (supposés) objectifs, la remise en perspective de la trajectoire de consolidation des savoirs sur le risque « naturel » en ville et dans les quartiers précaires est donc révélatrice de la relative contingence de ces critères et paramètres. Elle suggère aussi l'existence possible de liens entre la définition du risque et le *fait* politique. Le cas que l'on a déjà mentionné du *Plan Jarillón* de Cali est d'ailleurs illustratif de cette idée, puisqu'il présente une situation dans laquelle, en présence de deux études distinctes sur le risque d'effondrement de la digue du Rio Cauca, les autorités publiques (non-scientifiques) ont « choisi » (politiquement) l'une plutôt que l'autre. En optant pour l'étude hollandaise (et même en *commandant* cette étude, alors que les résultats de celle de l'Université del Valle étaient déjà disponibles) les acteurs municipaux *caleños* ont en quelque sorte *fixé*, dans la conception locale et pour les décennies à venir, la nature et le degré de gravité du risque d'inondation pesant sur la ville. Le caractère arbitraire de ce choix a d'ailleurs été dénoncé publiquement par les représentants des communautés locales lors de l'audience de la Commission des droits humains du Sénat. Nous avions nous-même été frappée, ce jour-là, de voir surgir cet argument dans l'arène publique[1420], où il nous semblait résonner comme une remise en question assez profonde du pouvoir local et de la légitimité de ses discours et décisions.

Outre cet exemple du Jarillón à Cali, un autre exemple qui aurait pu être mobilisé ici est celui du processus de délogement des habitants de la Vila Autódromo, à Rio, présenté dans notre chapitre 3. Comme le démontrent Gonçalves et do Vale[1421], ce cas est en effet emblématique d'une instrumentalisation des discours sur le risque et la préservation des écosystèmes (de manière aussi confuse que maladroite) au service de la légitimation de décisions et de pratiques publiques *illégitimes*, contraires aux principes du Statut de la ville. Ces situations, ainsi que la remise en perspective historique de Baêsso Moura et al., sont en tout cas éclairantes vis-à-vis des possibles dérives du discours sur le risque et nous invitent à questionner la scientificité de cette catégorie. Derrière les aspects « techniques » de son

---

[1419] Voir Chapitre 2, C

[1420] Nous nous souvenons que le leader communautaire à l'origine de cette dénonciation avait brandi, pendant son discours, le livre publié par le chercheur Hernando Uribe Castro sur l'histoire du Jarillón, qui présentait justement un certain nombre de « preuves » et d'éléments à charge contre les acteurs publics, dont cet argument des deux études. Du reste, nous avons déjà brièvement évoqué cet épisode dans le chapitre 3, B.

[1421] R. S. Gonçalves, J. do Vale, « Intervención urbana y megaeventos en Río de Janeiro », *art. cit.*

appréciation et l'objectivité scientifique qu'on aurait tendance à prêter à ses diagnostics, le risque tel qu'on le mesure aujourd'hui – et tel qu'on a pu le mesurer historiquement dans nos villes d'étude – est en effet le produit d'un certain nombre de choix et de constructions sociales, politiques ou intellectuelles. Les exemples de Cali et Rio de Janeiro pourraient même nous permettre de pousser plus loin la déconstruction en questionnant, au-delà de ses origines et de sa consolidation comme notion « technique », les usages politiques réels du risque et en particulier sa mise en relation quasi-systématique, dans la perspective de la gestion urbaine, avec la question des quartiers précaires.

iii) La culpabilisation des classes populaires au nom du risque

Comme on l'a souligné au début de cette section, la notion de risque telle que portée par les acteurs rencontrés sur nos différents terrains renvoyait généralement à une conception très ouverte et même assez floue, englobant à la fois des préoccupations de court et de long terme. Autrement dit, et à rebours d'une distinction assez stricte au niveau international[1422], les acteurs semblaient souvent entremêler le risque proche *mais abstrait* de catastrophes « naturelles » soudaines, avec des risques *distants* mais à la fois plus *concrets* induits par les effets (de plus en plus étudiés) du changement climatique et directement liés à l'activité humaine (locale et globale). En pratique, dans le discours de nos enquêtés, ces deux types de risque tendaient à se superposer ou se chevaucher, et finissaient même parfois par se confondre l'un avec l'autre. À Cali, par exemple, divers entretiens et l'expérience de l'audience publique de la Commission des droits de l'homme du Sénat nous ont permis d'observer la mise en place d'un discours officiel sur la nécessité de « préserver » les parcs naturels et zones vertes du pourtour de la ville des fameuses « invasions ». Un tel discours s'articulait à des stratégies évidentes de culpabilisation et de stigmatisation des « envahisseurs », avec force arguments pseudo-scientifiques sur le rôle fondamental de ces espaces verts comme « poumon » de la ville, comme garants de la biodiversité locale ou encore comme bien commun à l'ensemble des habitants de Cali. Néanmoins, les propos accusateurs portés par certains acteurs au sein de l'appareil politico-administratif local – et relayés par les médias locaux – ne semblaient s'adresser qu'à un type d'« envahisseurs », à savoir les individus issus des classes populaires en quête de solution de logement – et bien souvent, rejetés par la ville formelle. À l'inverse, d'ailleurs, l'accaparement de terrains périphériques (et leur conversion « magique » en zones constructibles) par des gros groupes bancaires ou industriels (souvent étrangers) échappait

[1422] Béatrice Quenault souligne en effet l'existence de deux ensembles distincts pour traiter ces thématiques, régulés par deux corpus normatifs séparés (et dialoguant assez peu entre eux) : le cadre Sendaï et le protocole de Kyoto. Béatrice Quenault, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n°3, Décembre 2015, p. 6

totalement à l'accusation de mise en péril d'un bien commun écologique, dans la mesure où elle se déroulait dans le cadre de transactions financières en apparence « régulières »[1423] – montrant du même coup l'hypocrisie du discours environnemental.

Dans nos quatre cas d'étude, on rencontrait sur ce point des situations assez similaires, indicateur d'un rapport sélectif des autorités à la préservation des espaces naturels et au respect des normes environnementales[1424]. Mais dans la plupart des cas aussi, le recours aux arguments écologiques venait se doubler, vis-à-vis des populations de bas revenus, d'une accusation de mettre en danger leur propre existence en s'installant sur des zones impropres à la construction, sujettes à des effondrements, des glissements de terrains ou encore des inondations. En effet, en vertu des normes de risque en vigueur dans nos deux pays d'étude, il était de la responsabilité de l'État de prendre des mesures pour garantir la sécurité des personnes : les habitants des zones à haut risque devaient donc impérativement être relogés par les autorités locales, et aux frais de celles-ci. Notre entretien avec le directeur du comité de Contrôle de bordures à Cali avait été crucial pour cerner, au-delà de l'ambiguïté apparente, ce cumul de « risques » et l'articulation de ces deux enjeux[1425]. Pour Jefferson et son équipe, il s'agissait d'empêcher l'occupation des terres du pourtour *caleño,* à la fois pour garantir la préservation des réserves naturelles (« poumon de la ville » et zones essentielles à la biodiversité) et à la fois pour dissuader les communautés de s'installer sur des zones à risque (pentues et sujettes à des glissements)… desquelles il aurait fallu, pour leur propre sécurité, les « retirer »[1426], pour ensuite les reloger ailleurs. Derrière la stigmatisation de l'urbanisation informelle au nom du risque, se dissimulait donc un calcul économique : il était évidemment bien plus couteux pour le gouvernement de gérer des « invasions » populaires que des « invasions formelles » par le secteur privé – au contraire, ces dernières étaient plutôt de nature à permettre la réalisation d'un bénéfice financier.

Dans nos villes d'étude, les chevauchements d'enjeux et le traitement souvent communalisé des problématiques de risque imminent de catastrophe (*hazzard)* avec celles de risque plus distant lié à la détérioration de l'environnement s'expliquaient aussi par l'identification du facteur humain comme cause commune de danger. De fait, la dimension éminemment humaine ou sociale des désastres dits « naturels » avait été démontrée de longue date par les sociologues et anthropologues du monde social du risque : sans répercussions ou présence humaine, on ne pouvait d'ailleurs pas réellement parler de désastre mais tout au plus de « *hazzard* »[1427]. Or, dans nos cas d'étude**,** répercussions et responsabilité tendaient souvent

[1423] Mais qui reposaient parfois sur des entorses à la norme locale, ou des procédés extra-légaux de flexibilisation de cette norme. Voir chapitre 3.
[1424] Ce que l'on observait également dans le chapitre 3, B.
[1425] Entretien avec Jefferson Martinez.
[1426] Nous citons un terme employé durant l'entretien. *Ibid.*
[1427] Voir : S. Revet*, Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles », op. cit.*

s’associer et se confondre dans le discours de caractérisation des désastres porté par les acteurs officiels et les médias, si bien que les principales victimes, à savoir les habitants des quartiers populaires et informels, se retrouvaient généralement aussi placés au banc des accusés. En cause : leurs « choix habitationnels » et l’idée que ces individus s’installaient dans des zones à risque *sciemment*, pour satisfaire leurs intérêts *personnels* (habitationnels), au mépris de tout un ensemble de normes, incluant les standards construction, le système de régulation foncière et toutes les alertes quant à la stabilité ou la sécurité de ces zones[1428]. Aux yeux d’une partie de l’opinion et des élites politiques, ces populations se rendaient ainsi coupables de s’exposer elles-mêmes au danger : cela leur était d’ailleurs systématiquement reproché au moment des désastres. Pire encore : dans certains cas, leurs comportements « déviants » étaient perçus comme une menace aussi pour les autres habitants – les bon citoyens : propriétaires et locataires réguliers de la ville formelle. À Cali, comme on vient de le souligner, les communautés qui tentaient de s’installer dans des réserves et des parcs naturels de la zone périphérique étaient taxés de mettre en péril les écosystèmes nécessaires à la préservation de l’environnement urbain. D’après de telles lectures, ils portaient atteinte à des biens communs à tous les *Caleños* : la qualité de l’air, la biodiversité etc.[1429] De leur côté, les habitants du Jarillón faisaient face à des chefs d’accusation plus grave encore, car d’après les résultats d’une étude de risque, leurs activités résidentielles (et professionnelles) sur la digue fragilisaient le sol et la solidité de celle-ci. À en croire les acteurs du *Plan Jarillón*, la vie de près d’un million de *Caleños* et *Caleñas* se trouvait menacée – sous-entendu, menacée par les comportements d’une minorité[1430]. À l’identification de ce « risque », qui se déclinait sous diverses formes, suivant les contextes et s’adossait à des estimations plus ou moins rigoureuses, venait donc s’articuler tout un discours de culpabilisation, qui prenait pour cible les classes populaires et permettait de légitimer une sentence quasi-systématique de déplacement involontaire des communautés concernées.

Au Brésil, on rencontrait des situations similaires à Rio, Fortaleza et dans un grand nombre de villes, caractérisées par leur exposition à des phénomènes météorologiques extrêmes. À Rio et São Paulo, les scènes de stigmatisation des classes populaires au nom des enjeux de risque « naturel » semblaient même se jouer de manière régulière, à chaque nouvel épisode pluvieux[1431] (généralement suivant un régime annuel ou bisannuel et aux alentours des

---

[1428] C’est une vision que nous avons rencontrée dans la littérature, rapportée par certains auteurs, mais à laquelle nous-même avons été confrontée dans certains entretiens, notamment : Entretien avec Juan Diego Saa.

[1429] Quand, à quelques kilomètres à peine, les compagnies minières trouaient les collines avoisinantes de profondes cavités et polluaient les fleuves et rivières.

[1430] Nous nous basons ici sur de l’analyse de discours, réalisée à partir de nos entretiens et de l’étude de brochures ou de textes publiés par les acteurs du *Plan Jarillón* pour présenter ou promouvoir leurs activités.

[1431] L’institut Polis a dénoncé la répétition de ce schéma dans un court article au titre évocateur de « Ce n’est pas la faute de la pluie, mais du manque de politiques publiques habitationnelles ». Instituto Polis, “Não é culpa da chuva, mas da falta de políticas públicas habitacionais”, 02/02/2022, disponible en ligne : https://polis.org.br/noticias/nao-e-culpa-da-chuva-mas-da-falta-de-politicas-publicas-habitacionais/ dernière consultation le 03/03/2022

mois de février ou mars, dans le cas de Rio). L'intensité des orages et leur durée (parfois étalée sur plusieurs jours) généraient toujours d'importants dégâts dans la ville formelle – avec des axes routiers et des quartiers entiers noyés sous plusieurs dizaines de centimètres d'eau[1432] – mais aussi de véritables sinistres dans la ville informelle, avec en particulier des glissements de terrain mortels sur certains *morros* de favelas. Or, malgré l'évidence d'une inadaptation générale des villes (en particulier de Rio) à ces épisodes de pluie (pourtant fréquents), leur événement s'accompagnait à chaque fois d'une forte médiatisation des désastres de la ville informelle, conduisant souvent au déploiement d'un propos culpabilisateur vis-à-vis des victimes et la réactivation de tout un discours anti-favelas, *anti-pauvres*. De la même manière qu'à Cali, les classes populaires se voyaient reprocher leurs « choix » résidentiels et une certaine « obsession » à demeurer dans des quartiers exposés au risque, même après l'expérience de la catastrophe. Aux yeux des médias et de l'opinion publique, les populations installées sur ces zones étaient donc, paradoxalement, *coupables* de mettre en danger leur propre existence. Leur « prise de risque » était perçue d'autant plus négativement qu'elle *imposait* à la ville une double peine, un coût à la fois social, lié au traumatisme causé par l'annonce des pertes humaines, et économique, au regard des potentiels travaux de réparation. Les causes structurelles à l'origine de l'occupation des zones à risque n'étaient évidemment que très rarement rappelées[1433]. À l'inverse, les variables privilégiées pour comprendre les « choix » des habitants de ces quartiers étaient généralement celles de l'intentionnalité ou, au contraire, de l'irrationnalité de ces individus. Ces deux interprétations offraient bien sûr un terreau fertile à l'adoption par les autorités urbaines d'un discours sécuritaire et/ou paternaliste[1434]. « Au nom de la vie » et de sa protection, on pouvait voir se dérouler toute une série de mesures exceptionnelles et d'urgence, ouvrant la voie à des pratiques de gestion urbaine expéditives, anti-démocratiques et même parfois contraires au respect des droits humains.

[1432] Nous en avons nous-mêmes fait la malencontreuse expérience durant notre terrain : à la sortie d'un séminaire de l'IESP, nous avions été confrontée à la nécessité, pour rejoindre le métro, de traverser tout le quartier de Botafogo sous une pluie diluvienne, avec de l'eau à mi-mollet. (À quelques minutes près, la montée du niveau des eaux nous aurait contrainte à passer la nuit à l'université.) Une expérience de terrain très « personnelle », qui nous avait fait prendre conscience des déficiences du système d'évacuation municipal.

[1433] Voir notre chapitre 1, ainsi que cette citation, assez éclairante, de Moura et al., que nous avons traduite : "Des divers risques de l'environnement urbain, aucun n'est "naturel". Au contraire, [ces risques] sont construits socialement par l'histoire d'appropriation des ressources naturelles et de l'usage de la propriété de la terre. On peut dire que dans leur grande majorité, ils résultent du processus de production des villes orienté par une logique privatiste." Cf : R. Baêsso Moura et al., "Remoções em áreas de risco", *art. cit.*, p. 226

[1434] Plutôt sécuritaire s'il s'agissait de protéger les habitants de la ville dans son ensemble (en agissant évidemment sur les comportements des habitants de la ville informelle) ou paternaliste dans les cas où les autorités entendaient concentrer leurs interventions sur les habitants de la ville informelle (pour les protéger d'eux-mêmes, et « malgré » eux).

iv) Le diagnostic du risque comme moteur d'action publique

Dans nos quatre cas d'étude, le diagnostic de l'existence d'un « risque » justifiait de manière quasi-systématique le recours à des mesures impliquant le retrait des habitants de la zone et leur déplacement. Comme on l'a vu dans la première partie de ce travail, ce type de pratique a en effet très longtemps constitué la base même des interventions étatiques vis-à-vis des quartiers précaires et informels. Dans un ouvrage sur *les dilemmes du relogement*, Margarita Serje, rappelle la parenté de pratiques encore très ancrées dans les villes du Sud avec l'histoire coloniale et la consolidation d'un ordre capitaliste régi par la propriété et le système de cadastre. Selon cette auteure, même les politiques développementalistes promues depuis l'international ont contribué à encourager le recours au relogement comme moyen d'atteindre leurs objectifs : elle note qu'en 2011, la Banque mondiale œuvrait dans 300 mégaprojets en Amérique latine, dont 50% impliquaient de l'achat de terres et/ou des relogements de populations[1435].

Questionner la pertinence de certaines approches publiques du risque

En théorie, pourtant, des mesures d'atténuation de ce risque paraissaient souvent envisageables. Nous intéressant particulièrement à la question des glissements ou effondrements de terrains dans des quartiers situés sur des plans inclinés, nous avons eu de longs débats avec certain.es enquêté.es sur l'efficacité des murs de contention. Plusieurs ont d'ailleurs reconnu que cette solution pouvait offrir des résultats satisfaisants[1436] mais que le principal obstacle à leur adoption et mise en œuvre était en réalité l'aspect financier. D'après Jefferson Martinez, de telles œuvres représentaient un coût important, bien supérieur à celui du relogement distant (construction des nouvelles unités habitationnelles incluse)[1437]. Pour les acteurs locaux, le calcul était donc rapide à effectuer, sans compter que les habitants des quartiers à risque étaient souvent perçus comme « responsables » de leur situation. Les réinstaller ailleurs apparaissait comme une solution non seulement plus simple et moins couteuse, mais aussi, dans une certaine mesure, restaurative : on renvoyait les « envahisseurs » dans des quartiers planifiés et réguliers, comme pour les ramener dans le droit chemin.

À Medellin, le projet « Juan Bobo » nous était apparu comme un contre-exemple intéressant. Labelisé comme politique modèle par diverses organisations internationales, il montrait un cas assez rare d'amélioration *in situ*, conduite dans un quartier en grande partie situé sur une zone à risque – une sorte de crevasse. Dans des conditions topographiques complexes, ses promoteurs avaient réussi le pari de minimiser le déplacement involontaire et, dans les cas où celui-ci n'a pu être évité, de reloger les habitants au voisinage de leurs anciennes

[1435] M. Serje, « Los dilemas del reasentamiento », *art. cit.*, p. 14

[1436] Bien que provisoires : il était parfois nécessaire de reconstruire ou de renforcer les murs après un certain nombre d'années de fonctionnement, pour assurer leur pleine efficacité.

[1437] Entretien avec Jefferson Martinez

maisons. Un système de terrassement avait en effet permis aux acteurs publics locaux de construire des logements verticaux et multifamiliaux de quelques étages sur la zone même du projet, où la plupart des familles avaient pu être réinstallées. Une des clés du succès de Juan Bobo avait justement été son caractère *compréhensif* : la capacité des acteurs locaux à instaurer avec les communautés résidentes du quartier un dialogue effectif et à prendre en compte leurs aspirations dans la conception du projet[1438].

Dans la plupart des cas auxquels nous avons été confrontée sur le terrain et dans nos lectures, le risque portait sur des problématiques similaires à celles du quartier Juan Bobo : une inclinaison de terrain trop importante, sur des terrains friables ou sujets à une activité sismique importante (particulièrement dans les villes andines) et donc sujets à des glissements. À Siloé, à Cali, l'existence ancienne de mines de charbon et de galeries souterraines rendait possible aussi des effondrements de terrain[1439]. Mais hormis le cas exemplaire de Medellin, l'identification d'un risque « élevé » dans des quartiers précaires induisait presque toujours un ordre de déplacement des communautés résidentes, vers des quartiers plus ou moins distants – un constat que semblaient partager la plupart des auteurs ayant écrit sur le sujet dans nos villes et pays d'étude (et dans la région ALC de manière générale)[1440].

Dans ce sens, le risque semblait même constituer un moteur d'action publique, incitant les gouvernements à intervenir vis-à-vis de territoires ou de populations dont ils ne semblaient pas se préoccuper jusque-là. En effet, alors qu'une partie des causes de la formation de quartiers précaires sur des zones à risque avait justement à voir avec une carence d'attention publique vis-à-vis des populations de bas revenus et un contrôle peu effectif de l'expansion urbaine, la (re)mise à l'agenda de l'objectif de prévention des catastrophes « naturelles » induisait une forme de redéploiement du pouvoir local sur ces deux plans. Aux yeux des communautés ciblées par les projets de relogement, l'ordre de déplacement involontaire était vécu comme d'autant plus injuste ou absurde qu'il interrompait parfois plusieurs décennies d'auto-gestion complète[1441]. Certains habitants, installés de longue date, s'interrogeaient aussi sur la capacité de l'État, cet agent extérieur et distant, à se prononcer sur la qualité d'un quartier qu'eux-mêmes considéraient connaître *intimement*.

1438 Entretien avec Sandra Giraldo. Voir aussi : Alejandro Echeverri, Francesco Orsini, « Informalidad e urbanismo social en Medellín », Michel Hermelin, Alejandro Echeverri, Jorge Giraldo (dir.), *Medellín, Medio ambiente, urbanismo y sociedad*, Medellín, Ed. Universidad EAFIT, 2010, p. 130-152

1439 Dans d'autres cas, le risque pouvait aussi être d'origine hydrique, en lien avec la proximité d'un cours d'eau (Jarillón de Cali, Lagamar à Fortaleza) d'un littoral (Vila do Mar à Fortaleza, Marê à Rio) ou la nature marécageuse du sol (certains quartiers de la zone d'Aguablanca à Cali)

1440 Lire notamment : F. Accioly Moreira, R. Rolnik, P. Freire Santoro (dir.), *Cartografias da produção, op. cit.* ; ou A. Rincón Patiño, A. F. Correa Cárdenas (dir.), *Desarrollo territorial, reasentamiento, y desplazamiento de población, op. cit.* ; ou encore M. Serje, S. Anzellini (dir.), *Los dilemas del reasentamiento, op. cit.*

1441 Entretiens divers à Cali et Fortaleza.

C'est d'ailleurs dans ce sens que les enjeux de risque s'étaient imposés à nous, à l'issue du terrain, comme fondamentaux pour appréhender les évolutions de notre objet de recherche dans la période récente : à l'instar des grands paradigmes évoqués dans la partie 1 de ce travail, cette thématique nous apparaissait en effet comme un des prismes les plus pertinents à travers lesquels les quartiers précaires étaient désormais « pensés » dans nos villes d'étude, mais surtout abordés, en termes d'intervention publique. Cette hypothèse allait dans le sens des arguments défendus par les auteurs « indigènes » de nos quatre villes d'étude, que nous évoquions un peu plus haut. Au sujet de l'époque olympique à Rio, Nunes soutient notamment que :

> « L'allégation de « zone à risque », qui a quasiment toujours divergé des endroits où le risque se transformait de fait en tragédie, couvrait cet objectif [de transférer les populations pauvres de la ville aussi loin que possible dans la périphérie], qui par le passé se basait sur des arguments hygiénistes, moralistes et plus récemment « de sécurité » ou de « protection de l'environnement »[1442].

Pour elle, le réajustement de la stratégie d'exclusion des classes populaires à ce (nouveau) prétexte du risque puise donc en grande partie dans le discours technico-compétent associé à cette thématique. Fondé sur des arguments imparables[1443], car assimilés à une raison scientifique ou technique « supérieure », ce discours s'est constitué comme une véritable « arme » aux mains des décideurs et des acteurs publics. Or, ces raisons impératives ont le plus souvent servi à justifier ou légitimer des pratiques de délogement qu'elle qualifie de « surprenantes » tant elles semblent éloignées des cadres juridiques du droit coutumier et des procédures qui ont cours dans la ville formelle.

À juste titre, Baêsso Moura et al. mettent en évidence le fait que la cartographie du risque et l'approche de cette question par les pouvoirs publics conduisent parfois à « maintenir, reconstruire ou amplifier »[1444] les risques auxquels sont exposées les populations affectées. Comme le rappellent ces auteurs, les déplacements involontaires induits par les mesures de réduction d'un risque « naturel » conduisent à des changements significatifs dans la vie des habitants qui bien souvent appartiennent déjà à des groupes considérés comme vulnérables socialement. Des processus de relogement mal gérés ou insuffisamment planifiés pourraient donc exposer leurs destinataires à des risques d'une autre nature, mais tout aussi graves, incluant une perte de liens sociaux, d'emploi, un appauvrissement etc. Parfois, les personnes délogées d'une zone à risque finissent même par aller s'installer dans une autre zone à risque – soit

---

1442 M. J. Nunes, « Remoções em foco », *art. cit.*, p. 14
1443 Dans son ouvrage majeur sur la création des problèmes publics, Gusfield décrit ce travail de « mise en drame » par le discours scientifique, qui selon lui conduit à « [fabriquer] une réalité en apparence indubitable ». Voir : J. Gusfield, *La culture des problèmes publics*, *op. cit.*, p. 210
1444 Baêsso Moura et al., « Remoções em áreas de risco », *art. cit.*, p. 229

qu'elles aient été exclues du processus de relogement, soit qu'elles n'aient pas été satisfaites par les conditions proposées et qu'elles aient alors décidé de trouver elles-mêmes une solution de relogement. Pour des populations vulnérables, le déplacement induit par le traitement d'un risque « naturel » constitue donc une source potentielle de complications et d'exposition à de nouveaux risques, naturels mais aussi sociaux, économiques et autres.

Autre illustration du caractère « surprenant » des pratiques de délogement dénoncé par Serje, les « méthodes » employées par les acteurs publics durant ces processus de délogement exposent parfois les populations ciblées à des chocs, des traumatismes psychologiques, pouvant mettre en péril leur santé[1445]. Sans parler du déracinement provoqué par la nécessité d'abandonner son quartier et son domicile, certains processus de relogement sont menés suivant des modalités *top-down* et non (ou mal) négociées. La littérature académique et les rapports d'ONG sur les processus de relogement en Amérique latine foisonnent en cela d'exemples où les autorités, alliées avec les forces de police (et parfois de police militaire) ont porté atteinte aux droits fondamentaux des habitants. Les témoignages recueillis durant nos terrains auprès d'acteurs communautaires et militants abondent également dans ce sens : nous avons nous-même pu assister, au travers de vidéos amateurs prises par nos enquêtés de Cali, à des scènes d'expulsion très marquantes en présence de l'ESMAD, où les habitants étaient tirés de chez eux par la force, sous les cris d'une foule de voisins scandalisée – et ce dans un quartier normalement très paisible[1446].

Loin de renvoyer à des « cas exceptionnels », ces divers témoignages sont autant de raisons de questionner la gestion, par les acteurs publics, des questions de risque vis-à-vis des quartiers précaires. Surtout, ils invitent à s'interroger sur les effets induits par l'intersection de ces deux questions dans l'agenda politique local. Comme on l'a déjà souligné, les pratiques officielles déviantes ou extra-légales de relogement peuvent généralement être interprétées comme les indicateurs d'un ordre juridique « parallèle », dans la gestion urbaine, qui ne s'appliquerait qu'à certaines catégories de population et se produirait dans la plus grande impunité[1447]. Avec la montée des enjeux de risque et leur (re)mise à l'agenda politique, cet ordre parallèle semble en fin de compte se renforcer, alimenté par tout un ensemble de mécanismes et de stratégies que l'on a mentionnées et qui incluent la culpabilisation des

---

[1445] Une enquêtée expulsée de son domicile dans des conditions violentes a éclaté en sanglots, durant notre entretien. Elle nous a aussi confié qu'elle ne cessait de perdre ses cheveux, depuis le jour de son expulsion, et qu'elle souffrait de dépression. Entretien anonymisé.
[1446] Observations de terrain dans la zone Jarillón à Cali.
[1447] Certaines auteures brésiliennes ont recours au néologisme de « *transitoireté* » (« transitoriedade » en portugais) pour désigner l'état d'incertitude dans lequel les populations des quartiers précaires évoluent, au regard du traitement qui leur est réservé depuis les institutions publiques. Voir notamment l'article : Vera Telles da Silva, Daniel Hirata, « Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito », *Revista Estudos Avançados*, Vol. 21, n°61, 2007, p. 186. Pour une étude encore plus approfondie, voir l'ouvrage : Raquel Rolnik, *Urban warfare: housing under the empire of finance,* Nova York, Verso Books, 2019

habitants, le déploiement d'arguments scientifico-techniques et d'un discours sécuritaire sur la « nécessité de protéger ». Dans certains cas, le diagnostic du risque justifie également l'entrée dans une temporalité politique particulière, accélérée, qui légitime l'adoption d'un régime de l'urgence. À la nécessité de protéger vient donc s'ajouter l'impératif d'agir « vite », avant que le désastre – imprévisible par nature – ne puisse se produire. Au nom de l'urgence, les processus de prise de décision sont raccourcis, rabotés : c'est ce qui transparaît dans la structure institutionnelle de divers programmes à Cali, incluant le *Plan Jarillón* et le Comité de contrôle de bordures, où un « simple » directeur de projet, sans affiliation politique et situé en dehors des réseaux traditionnels locaux, se retrouve propulsé au conseil municipal[1448].

De manière assez intéressante, l'instauration de leviers de communication directe avec l'exécutif avait souvent constitué, dans nos exemples antérieurs (PRIMED notamment) un facteur de succès dans la conduite des programmes d'intervention *in situ* dans les bidonvilles. Associés à des initiatives publiques d'ampleur, caractérisées par une forte participation des institutions locales et des besoins assez importants en termes de coordination, ces formes d'hybridation juridique produisaient des résultats très positifs puisqu'elles permettaient de fluidifier la prise de décision et de donner aux interventions dans les quartiers précaires une dimension politique prioritaire dans l'agenda local. Mais dans le cas de projets insularisés par rapport à l'organigramme local (et même à la planification publique), impliquant la participation d'acteurs tiers dépourvus de responsabilité politique (secteur privé, entités publiques non municipales, fondations externes), la création de ces leviers a plutôt été de nature à favoriser l'instauration ou le renforcement de « régimes d'exception », conduisant parfois au contournement des processus démocratiques. Le programme de relogement du *Plan Jarillón* à Cali offre, encore une fois, une illustration très claire de ce type de situation, dont il permet aussi d'entrevoir les conséquences et les effets, notamment en termes de participation. Au regard de nos observations de terrain, des entretiens avec les cadres du programme et des préjudices matériels et moraux subis par une partie de ses destinataires, on est en droit d'affirmer que sa gestion (quasiment tertiarisée) a favorisé le rabotage des processus politiques traditionnels et le recours à une méthodologie *top-down*, insuffisamment négociée et peu soucieuse du bien-être des populations ciblées. De telles pratiques ne sont d'ailleurs pas sans rappeler les comportements prédateurs que l'on décrivait dans le chapitre 3, caractéristiques d'une gestion urbaine « par projets », confiée aux acteurs privés ou guidée par leurs intérêts et tournée vers l'enjeu d'attractivité économique plutôt que vers des horizons de développement et de justice sociale. Le parallèle est d'autant plus pertinent ici que, sans même évoquer le recours systématique au « déplacement involontaire », l'approche de la question des quartiers précaires « par le risque » induit aussi l'abandon ou la suspension de mesures de gestion urbaine

[1448] Voir Chapitre 4 section B, le paragraphe consacré à Cali.

inscrites dans la durée. En se focalisant sur la mitigation du risque, les gouvernements choisissent en effet de se placer dans une dimension et une temporalité d'action publique bien souvent contradictoires avec l'idée d'une planification sociale et environnementale, soucieuse de son impact transformateur[1449], on y reviendra.

Le risque comme brèche juridique

De manière assez intéressante, la priorisation des enjeux de prévention ou de réduction du risque dans les agendas de politique locale s'accompagne donc de l'altération des processus traditionnels associés à la fabrique de la ville et de la mise en branle de toute une série de mesures exceptionnelles. Pour autant, l'instauration de cet ordre inhabituel et le contournement des procédures traditionnelles trouvent tous deux, dans nos cas d'étude, des sources de justification et de légitimation dans le droit coutumier local et national[1450]. Même dans les cas de juridictions très avancées en matière de protection des habitants et du droit au logement, comme cela peut être le cas notamment à Medellin, l'exposition à un « risque naturel » constitue toujours une situation justifiant l'entorse au principe d'interdiction ou de minimisation des déplacements (involontaires) de populations. En d'autres termes, aux yeux de la loi, l'existence d'un risque naturel non-atténuable dans des zones d'habitation – généralement des quartiers issus de processus d'urbanisation spontanée ou auto-produite – constitue un motif au nom duquel il devient légitime d'imposer aux habitants de quitter leur domicile et de se plier aux conditions de relogement proposées par les autorités. En réalité, cette « exception » du risque se retrouve aussi dans les normes internationales, d'où elle semble d'ailleurs provenir.

Comme on l'a évoqué dans le chapitre 2 – et de manière générale, dans l'ensemble de notre étude – les organisations internationales du système onusien ont joué, en matière de garantie des droits humains et de logement, un rôle assez fondamental. Dès les années 1960, *la Déclaration universelle des droits de l'homme*[1451] et les *Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques* et aux *droits économiques, sociaux et culturels*[1452] ont reconnu aux individus le droit de choisir leur lieu de résidence et d'avoir accès à un logement suffisant. Dans les années 90, l'adoption par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies de *Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pay*s[1453] est venue renforcer la protection des habitants en combattant les déplacements forcés internes

---

[1449] Nous reprenons et paraphrasons un argument de Nunes : M. J. Nunes, « Remoções em foco », *art. cit.*, p. 3

[1450] Comme le démontre Giorgio Agamben dans son ouvrage *Homo sacer*, « l'état d'exception » correspond juridiquement à une situation limite, située aux confins du droit commun mais tout de même encadrée et permise par lui, dans la mesure où il est un principe constitutionnel, activable par des instances représentatives. G. Agamben, *Homo Sacer II, op. cit.*

[1451] A/RES/217(III), Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

[1452] A/RES/2200A (XXI), « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », (art. 11, para. 1) et « Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et ses protocoles facultatifs »

[1453] Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays,
Extrait du document E/CN.4/1998/53/Add.2, paru le 11 février 1998

aux pays. Dans le domaine urbain, les deux premières conférences Habitat ont eu le mérite de ramener au cœur du débat international – notamment des discussions de l'Assemblée Générale des Nations Unies – des notions aussi cruciales que le droit au logement, le logement adéquat, le droit à la ville etc. Dans les années 2000, l'adoption successive de l'OP 4.12 par la Banque mondiale (repris et imité par les principales institutions financières régionales) et des *Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement* des Nations Unies[1454] ont marqué un véritable pas en avant dans la construction d'un cadre juridique international non-coercitif pour limiter les déplacements involontaires et les expulsions d'habitants[1455].

Pour autant, ces différentes normes et jalons dans la construction d'un cadre international de réduction des déplacements involontaires ont systématiquement intégré des limites à leur application, incluant notamment les situations d'exposition à des risques de désastres « naturels ». Cette nuance a notamment pu transparaître dans le recours, pour nommer ou renommer ces phénomènes, à des adjectifs d'intentionnalité, discriminant entre les causes des expulsions ou déplacements traités. L'expression paradoxale des « déplacements involontaires » en est assez illustrative, de même que le débat autour de l'ajout du terme « arbitraire », dans le NUA, à la mention des expulsions forcées[1456]. Dans une certaine mesure et suivant le raisonnement d'Agamben dans *État d'exception*, on pourrait donc avancer l'idée que les normes internationales susceptibles d'encadrer et de limiter, en contexte urbain, les expulsions d'habitants, ont introduit, en creux du principe qu'elles entendaient défendre, une réserve, une option de contournement de ce principe[1457].

Justement, après avoir montré comment, depuis les pratiques locales, les enjeux de risque s'étaient glissé au cœur de la fabrique des politiques de bidonvilles – chose que nous n'avions pas prévue, dans la préparation de nos terrains, et que notre démarche inductive nous a permis de déceler et de prendre en compte malgré tout – nous allons tenter de présenter un autre versant de la situation, en étudiant, depuis l'international cette fois, la construction d'approches et de grilles de lecture nouvelles, influencées par ces mêmes enjeux. En parallèle de nos quatre terrains « physiques » dans les villes d'étude, nous avons en effet mené un part

[1454] A/HRC/4/18, annexe I, « Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement »
[1455] Une autre résolution de 2020 du Conseil des Nations Unies pour les Droits de l'Homme sur la mise en œuvre du droit au logement adéquat est venue renforcer cette législation. Nous ne l'avons pas prise en compte dans notre travail car elle sortait de notre cadre temporel. Cf : A/HRC/43/43, « Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing »
[1456] Voir Chapitre 4, A.
[1457] Plusieurs, en réalité, car en plus des situations d'exposition au risque, ces normes incluent généralement une réserve concernant l'intérêt public.

non-négligeable de la recherche en ligne : à éplucher les réseaux sociaux, les sites internet et les archives des institutions que nous avions identifiées comme protagonistes dans le débat sur les bidonvilles. Les informations collectées, notamment sur les programmes mis en œuvre par ces organisations vis-à-vis des problématiques de pauvreté et de précarité urbaine, nous ont amenée à constater une présence renforcée du lexique de la « résilience » au cours des dernières années. Dans la suite de la section, nous nous pencherons sur la genèse et les principaux canaux de diffusion de cette nouvelle notion pour mieux comprendre et analyser ses effets sur la manière d'appréhender la question des bidonvilles au niveau local.

b) De la vulnérabilité à la résilience : *exit* les questions sociales

i) Les étapes de la construction du paradigme de la résilience sur la scène internationale

L'émergence récente de la question du risque de désastres « naturels » sur la scène multilatérale est un sujet qui a déjà été beaucoup étudié, dans la littérature. De manière assez intéressante, et sous l'influence des divers acteurs ou groupes qui ont pu s'y intéresser, cette thématique a été abordée suivant des angles et des perspectives changeantes, au cours du temps.

Transformations au sein du champ du risque

Les auteur.es[1458] s'accordent globalement à considérer qu'une préoccupation croissante se manifestait déjà pour les risques de catastrophes naturelles avant les années 1970, mais que celles-ci étaient perçues suivant une vision plutôt fataliste, comme des phénomènes soudains et incontrôlables, des « aléas » du destin, globalement impénétrables. Dans les années 1970, néanmoins, des experts, architectes ingénieurs etc. liés à l'univers des sciences dures et techniques se sont emparés de la question et ont développé l'idée que les dégâts provoqués par les catastrophes dépendaient, outre de la catastrophe en elle-même, de conditions matérielles et infrastructurelles, liées celles-ci aux activités humaines. Ces découvertes ont contribué à un premier mouvement de remise en question de la perspective « aléa-centrée », en montrant que le risque pouvait être modulé par les individus, notamment en renforçant la solidité des constructions. Mais la vraie remise en cause de cette perspective s'est produite un peu plus tard, dans les années 1980 et 1990, en grande partie sous l'influence d'acteurs issus du champ académique des sciences sociales. Se saisissant des concepts de « désastre » et de risque

[1458] Nous nous basons ici sur diverses chronologies, proposées notamment par Sandrine Revet, Béatrice Quenault et le PNUD. Voir : S. Revet, *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*, *op. cit.* ; B. Quenault, « De Hyōgo à Sendai », *art. cit.*. ; PNUD, *La réduction des risques de catastrophes. Un défi pour le développement, Rapport mondial,* New York, (PNUD), Bureau pour la prévention des crises et le relèvement, 2004, p. 18

« naturel », des sociologues, anthropologues, géographes etc. ont démontré que l'impact de ces événements ne dépendait pas seulement du bâti, mais aussi de tout un ensemble de facteurs humains, économiques et sociologiques, liés aux caractéristiques des sociétés qu'ils affectaient. Ces chercheurs ont d'ailleurs participé à la construction et à la diffusion de la notion de « vulnérabilité », employée pour envisager la complexité (et la multi-dimensionnalité) des problématiques rencontrées par certaines populations et leur exposition plus forte aux risques. L'idée a été particulièrement reprise dans le champ international du développement. Des acteurs institutionnels étroitement liés avec le monde de la recherche, tels que la Banque mondiale, l'ont rapidement intégrée au lexique de leurs rapports et même à leurs axes programmatiques d'intervention. Se substituant peu à peu au concept classique de « pauvreté », la « vulnérabilité » s'est donc progressivement imposée comme le nouveau prisme à travers lequel les problématiques de développement devaient être pensées et surtout « traitées » via la coopération internationale. Rétrospectivement, la popularité de cette notion a aussi des eu des implications importantes dans le « monde social »[1459] du risque, dans la mesure où elle a conduit, contre les tenants de l'approche aléa-centrée, à une reconnaissance plus large des risques « endogènes », liés au contexte social et économique des populations affectées par les désastres. En conséquence, pendant les années 1990 les activités internationales liées à la réduction du risque de catastrophes (RRC) « naturelles » ont tendu à converger avec celles menées au nom de la cause du développement, qui à ce moment-là, se concevait déjà (et de plus en plus) comme développement durable. Le rapprochement entre ces deux univers paraissait d'autant plus légitime qu'avec la question du changement climatique et toutes les menaces sous-jacentes aux évolutions à venir, un « risque » d'un type nouveau (à la fois plus distant et plus certain) semblait poindre à l'horizon. Pourtant, au sein du monde social du risque, les approches fondées sur la vulnérabilité et la prise en compte du risque endogène n'ont pas fait l'unanimité : une division idéologique s'est creusée entre les tenants de cette vision et les partisans de l'ancien modèle, aléa-centré. À la fin des années 1990, le processus d'institutionnalisation du débat international sur le risque et sa prévention a plutôt favorisé le triomphe de ce dernier, au détriment de l'approfondissement des liens avec le champ du développement. De manière intéressante, le PNUD – l'organe onusien en charge des questions de développement – a lui-même pointé du doigt les apories de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (UNISDR, sigle en anglais) – pourtant onusienne elle aussi – en soulignant que :

> « les efforts déployés en vue de réduire les pertes dues aux catastrophes, par le biais de solutions technologiques, se concentraient sur les effets du problème et non sur ses

[1459] Nous reprenons l'expression employée par Sandrine Revet. Cf : S. Revet, *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles », op. cit.*

causes profondes, et que la réduction des risques de catastrophe exigeait un engagement à long terme au niveau des processus du développement international. »[1460]

Au cours des années 2000, la rencontre manquée entre ces deux ensembles a encore été mise en évidence par la construction de deux cadres séparés, avec d'un côté le Cadre d'action de Hyōgo (CAH), « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes », et de l'autre la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto[1461].

En réalité, les acteurs du développement et ceux de la prévention du risque vont beaucoup dialoguer et échanger, au cours des années 2000 et 2010. Dans le domaine urbain notamment, les deux ensembles ne vont cesser de se croiser et d'interagir – d'autant qu'au sein du champ du risque, des voix « dissidentes » vont continuer à porter une vision soucieuse des facteurs économiques et sociaux. L'élaboration des deux grands « outils » internationaux que nous avons étudiés dans ce chapitre est d'ailleurs illustrative de ce dialogue[1462]. De manière assez intéressante toutefois, et alors que les tenants de la vision du risque endogène semblaient appeler de leurs vœux un recours plus important aux théories et aux outils du développement dans la construction des approches et réflexions de RRC, c'est finalement dans le sens inverse que l'influence la plus décisive va s'exercer.

La trajectoire de la résilience : du champ de la RRC aux politiques de développement

Pour envisager les évolutions récentes du champ de la réduction du risque de catastrophes (RRC), il faut revenir sur l'émergence du concept de résilience et sa trajectoire montante dans les relations internationales. Sur ce sujet encore, la littérature est assez foisonnante ; plusieurs auteurs se sont appliqués à retracer les origines de cette notion – venue de la physique des matériaux – et ses usages successifs, dans la psychologie notamment, puis dans les domaines qui nous intéressent ici[1463]. Dans le champ de la RRC, l'emploi du terme « résilience » a commencé dès les années 1990, mais il s'est popularisé surtout dans les années 2000. L'une des étapes importantes de ce processus a été la publication en 2004 (mais en réalité, il circulait déjà depuis de 2002) d'un des premiers rapports de l'UNIDSR intitulé : *Vivre avec le risque*[1464]. Dans la perspective des débats et des approches de RRC, la parution de ce texte a été fondamentale, dans la mesure où elle a annoncé l'entrée dans une nouvelle « dimension » du risque : celle du post-désastre. En reconnaissant la possibilité (et même la nécessité) de vivre

---

[1460] PNUD, *La réduction des risques de catastrophes, op. cit.,* p. 17-18

[1461] B. Quenault, « De Hyōgo à Sendai », *art. cit.*, p. 6

[1462] Tous deux portent en effet la marque de l'avancée des réflexions sur la prise en compte du risque de catastrophe « naturelle » dans la conception des politiques publiques. On l'a particulièrement montré, dans la section A de ce même chapitre, pour l'ODD 11, mais c'est également le cas du NUA.

[1463] S. Revet, *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles, op. cit.*, p. 184

[1464] UNISDR, *Living with risk: a global review of disaster reduction initiative*, Genève, Nations Unies, 2004

avec le risque, les acteurs du champ de la RRC ont en quelque sorte décidé de renoncer à la perspective de la *réduction* du risque pour prôner au contraire *l'adaptation* des sociétés. Après une série de catastrophes marquantes et très meurtrières, au début du nouveau millénaire (incluant les attentats du 11 septembre mais aussi le tsunami d'Asie du Sud-est en 2004 et l'ouragan Katrina en Louisiane en 2005), les lectures fatalistes ont en effet resurgi en masse sur la scène internationale, avec l'idée que les événements tragiques allaient de toute façon se produire et que la meilleure solution était de limiter les dégâts en tentant, en amont, de s'y adapter. Interprété comme « capacité à se remettre d'un choc », le concept de résilience permettait justement d'envisager, dans le présent[1465], la temporalité du « post-désastre » et les processus de rétablissement des sociétés, communautés, individus ou même des villes. Il ne s'agissait plus d'empêcher les catastrophes de se produire ou de faire des dégâts, mais plutôt de réfléchir à la manière de rétablir, le plus rapidement possible, la situation « normale », antérieure à la catastrophe. En cela, le concept de la résilience semblait induire un nouveau rapport à l'aide internationale, en vertu duquel il n'était plus question de changer les choses, mais plutôt d'assurer leur stabilité, de maintenir le *statu quo*.

Ce changement de cap, fondamental dans la compréhension des enjeux de risque, s'est cristallisé dans la construction du CAH en 2005, conçu « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes »[1466]. À la suite de cette initiative, la résilience a été reprise et promue par divers acteurs internationaux, au service d'objectifs assez variables : tantôt pour saluer une qualité intrinsèque chez certains individus, groupes ou objets « résilients » par nature, tantôt pour encourager le développement ou l'approfondissement d'aptitudes au rétablissement, chez ceux qui n'en auraient pas été originellement dotés. Ayant déjà supplanté l'approche par les causes endogènes et la vulnérabilité au sein du champ de la RRC, elle a aussi gagné du terrain en dehors, pénétrant ainsi d'autres champs. Non content de s'ériger comme nouveau credo au sein du monde social du risque, elle est devenue très populaire auprès des acteurs du développement et en particulier des grands bailleurs comme la Banque mondiale ou les institutions financières régionales[1467]. Capable de s'adapter à divers types d'objectifs, elle semblait séduire surtout par sa portée universelle et sa dimension positive, à rebours, notamment, du concept de vulnérabilité[1468], restreint à des groupes précis et présentant une vision plutôt pessimiste des choses. Non content d'étendre le spectre des bénéficiaires potentiels de l'aide au développement, elle répondait aussi à l'une des préoccupations majeures des IFI

[1465] Et même dans ce que l'historien François Hartog désignerait comme du *présentisme* : car si la résilience envisage l'adaptation à un événement « futur », elle le fait dans une perspective totalement conservatrice (et présentiste) où il ne s'agit pas de prévoir un progrès, une évolution à venir mais au contraire d'envisager les conditions de possibilité du maintien, de la préservation de la situation *présente*. Lire : François Hartog, *Régimes d'historicité. Présentisme et expérience du temps*, Paris, Le Seuil, 2003
[1466] C'est son sous-titre.
[1467] B. Quenault, « De Hyōgo à Sendai », *art. cit.*, p. 10
[1468] *Ibid.*, p. 12

en traitant la question du coût causé par les désastres – et en particulier des pertes matérielles. Dans le domaine urbain, surtout concernant les infrastructures, la résilience permettait donc de garantir la durabilité des investissements réalisés dans le bâti : en anticipant l'occurrence du désastre, il devenait possible, suivant diverses méthodologies, de limiter le coût économique des pertes.

À rebours de la vocation « transformatrice » de la coopération pour le développement, les interventions tournées vers la résilience ont donc plutôt tendu à réorienter l'assistance vers des objectifs de maintien du *statu quo*, avec l'idée de « restaurer » les conditions de l'avant-catastrophe, sans chercher à les améliorer. Dans ce sens, la diffusion massive de ce nouveau concept semblait annonciatrice d'un certain nombre de changements et d'ajustements dans la manière d'aborder les problématiques traditionnelles du champ du développement. Indissociable de celle du principe d'adaptation, elle paraissait induire une mise à distance des idéaux progressistes, de justice sociale ou de réduction des inégalités dans la coopération pour le développement. Malgré cela (ou peut-être *pour cela*) sa popularité était telle qu'elle semblait en bonne voie pour voler la vedette au développement durable, comme nouveau paradigme dominant.

ii) Résilience et bidonvilles : des relations très ambivalentes

Avec la question des quartiers précaires et auto-construits, le concept de résilience paraissait entretenir des rapports assez ambivalents. Comme le souligne la généalogie que nous avons présentée de la RRC, qui a conduit à la substitution progressive de l'approche de la rémission post-catastrophe à celle par le traitement de la vulnérabilité, la mise à l'agenda international de cette nouvelle notion s'est plutôt faite *contre* la reconnaissance des problématiques sociales particulières de certaines populations ou certains espaces, en particulier des bidonvilles et de leurs habitants.

Dans un rapport d'expertise de 2011 intitulé *Populations at risk of disaster: a resettlement guide*[1469], la Banque mondiale, en collaboration avec le GFDRR – son programme phare en matière de RRC – présente de manière détaillée les diverses modalités de déplacement involontaire envisageables dans des situations d'exposition au risque. Si le texte fait montre d'une vision relativement informée et *éclairée* du relogement, qui est envisagé aussi comme un moyen de tendre vers une amélioration des conditions de vie des populations visées par les mesures[1470], il n'en reste pas moins dépositaire d'une conception plutôt dépréciative des

[1469] Ce rapport a été publié initialement en espagnol, indicateur de la relation étroite entre la montée de l'enjeu de risque et le contexte des pays latinoaméricains. L'auteure principale, experte des processus de relogement, est d'ailleurs basée en Colombie. Elena Correa (dir.), WB, *Populations at risk of disaster: a resettlement guide*, Washington DC, GFDRR, 2011
[1470] *Ibid.*, p. 17 et p. 45

quartiers informels, qui, dans la perspective du risque, se retrouvent identifiés comme un « problème » en soi, un obstacle au bon fonctionnement de la ville. Au nom du risque encouru par les habitants, la solution préconisée est d'ailleurs celle d'*éradiquer* ce type d'habitat, en relogeant les communautés dans des espaces et des constructions plus appropriées, conformes aux normes (urbanistiques, sociales et de risque).

De fait, même dans le cas de bidonvilles consolidés et d'habitations auto-construites « en dur », les matériaux et les techniques de construction employés tendraient à être considérés comme moins résistants que ceux des bâtiments issus de l'urbanisation formelle et donc sujets à des destructions. Dans la sphère internationale, des exemples assez nombreux circulent, aujourd'hui encore, de bidonvilles intégralement détruits et même rayés de la carte à la suite de séismes : au Pérou, en Équateur, à Haïti… Propagée à l'origine par les acteurs de l'humanitaire, l'image du bidonville rasé par un cataclysme a semblé constituer un motif assez présent dans la mise en récit construite par les experts du monde social du risque (notamment lors des exercices de simulations[1471]). Au cours de nos recherches, nous avons pu constater que les protagonistes de la résilience contribuaient eux aussi à alimenter ce mythe, au service de leur argument général sur l'adaptation. Dans le discours de certains acteurs, l'image du bidonville en ruines était mobilisée comme repoussoir et en même temps, comme illustrative de ce que la construction d'un modèle de ville résiliente allait permettre d'éviter[1472]. Par contraste avec ce contre-modèle d'une informalité urbaine sujette aux aléas et aux incertitudes, la ville résiliente se dévoilait[1473] sous les traits d'une ville sûre, pleinement maîtrisée et « maitresse d'elle-même » – incarnation parfaite du modèle de la « smart city »[1474], alors très en vogue dans le

[1471] Voir : Sandrine Revet, « 'A small world': ethnography of a natural disaster simulation in Lima, Peru », *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, Vol. 21, n°1, 2013, p. 38–53

[1472] Nous traduisons quelques extraits d'articles, lus sur les blogs de la Banque mondiale et écrits par les membres des groupes liés à la gestion des risques (que nous suivons sur les réseaux sociaux) : « la scène est aussi familière que tragique : un ouragan ou un tremblement de terre dévastateur emporte une zone peuplée d'un pays pauvre, causant de nombreuses victimes » (1) ; ou encore : « cependant, dans de nombreux cas, ce rêve [d'aller vivre dans une ville pour trouver un emploi etc.] court le risque de se trouver réduit à une simple rêverie urbaine, en raison des désastres naturels comme les ouragans, tremblements de terre et inondations, ainsi que le changement climatique. Nous qui travaillons pour aider ces familles à atteindre un avenir meilleur, nous devons nous concentrer davantage sur les moyens de soutenir les efforts destinés à protéger leurs vies et leurs moyens de subsistance. » (2) Sources : (1) Luis Triveño, Peter Yanev, « Para construir ciudades resilientes debemos considerar el problema de las viviendas precarias como una emergencia de vida o muerte », Banco Mundial Blogs, 24 de mayo de 2017. https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/para-construir-ciudades-resilientes (dernière consultation le 10/08/2022) (2) Luis Triveño, Elkin Velásquez Monsalve, « Los ingredientes secretos para el éxito de la Nueva Agenda Urbana », Banco Mundial Blogs, 10 de enero de 2018. https://blogs.worldbank.org/es/voices/los-ingredientes-secretos-para-ele-xito-de-la-nueva-agenda-urbana dernière consultation le 10/08/2022

[1473] Nous faisons référence ici aux discours des acteurs, mais aussi à toute une iconographie, rencontrée dans nos recherches en ligne (sur les sites internet, les brochures etc. des programmes internationaux favorables à la résilience) et qui comptait parmi ses motifs récurrents des photographies (ou modélisations) de centres-villes très modernes, verticalisés et à la fois aussi très verts, avec des parcs, des arbres, symboles de propreté et de « santé » pour les espaces urbains.

[1474] Sur cet idéal de maîtrise de la ville, qui renaît dans les années 2010 avec le modèle de la sm*art city*, lire : A. Picon, « Villes et systèmes d'information », *art. cit*., p. 88-89

champ urbain. Nos observations, en particulier celles réalisées en ligne, principalement sur les blogs et réseaux sociaux professionnels, tendaient en tout cas à mettre en relief des formes d'instrumentalisations de la question des bidonvilles au service du plaidoyer porté par les promoteurs de la résilience. Le bidonville ravagé semblait s'être constitué comme un motif récurrent dans les milieux internationalisés d'experts et un outil de sensibilisation vis-à-vis du grand public et des autorités locales. Rétrospectivement, l'adhésion à l'idéal de résilience et son adoption comme horizon de développement urbain pouvaient aussi permettre à ces mêmes autorités de légitimer et justifier, « au nom de la prévention », la mise en œuvre de politiques de bidonvilles essentiellement concentrées sur des mesures de relogement[1475].

À l'opposé d'une vision *idéalisée* de la ville résiliente, solide et sans bidonvilles, des représentants d'une lecture plus radicale de ce concept soulignaient au contraire l'existence de qualités intrinsèques de résilience dans les bidonvilles et chez leurs habitants. Dans le sillage de la conférence Habitat III et notamment des discussions générées au sein du GAP, on se souvient que des voix s'étaient levées pour promouvoir la revalorisation de la production habitationnelle informelle. Face à l'escalade du déficit habitationnel au niveau global, les bidonvilles apparaissaient en effet comme une solution effective de logement pour absorber la croissance urbaine excédentaire que la ville formelle seule ne semblait pas apte à gérer. Dans leur capacité à s'étendre, se densifier et à se recomposer sans cesse au gré des arrivées et des départs, ils incarnaient donc en eux-mêmes une forme urbaine « adaptée » et flexible[1476]. Mais leurs qualités de résilience semblaient surtout se manifester dans le profil de leurs habitants, dont les études sociologiques avaient déjà révélé – et de longue date – les trajectoires migratoires complexes, marquées par une exposition à des situations traumatisantes (conflit armé, expropriations, pauvreté et autres). Pour beaucoup de familles, s'installer en ville et construire (ou reprendre) un logement au sein d'un quartier populaire informel revenait donc déjà à « rebondir » après un ou plusieurs chocs : un acte de *résilience*. Dans les années 2000 et 2010, une partie de la coopération internationale destinée aux bidonvilles semblait d'ailleurs s'être ajustée à une perspective suivant laquelle les habitants de bidonvilles possédaient des habilités intrinsèques et quasi-naturelles de débrouillardise qu'il s'agissait d'encourager. La grande « mode » de la microfinance, présentée dans le chapitre 3 B, illustrait très bien cette idée. Dans le discours des promoteurs et bailleurs de microcrédit, la notion de résilience semblait d'ailleurs très présente : d'après des acteurs comme ONU-Habitat ou la Banque mondiale, l'épargne et la mise à disposition de « liquidités » constituaient aussi un moyen pour les bénéficiaires des programmes de pouvoir faire face aux imprévus[1477]. Là encore, le

[1475] Ce qui, sans le prétexte du risque et le cadre offert par l'enjeu de « ville résiliente » aurait pu être perçu comme un véritable recul qualitatif dans la gestion urbaine et la manière de traiter les quartiers précaires.
[1476] Voir la description édulcorée de : S. Brand, « How Slums Can Save the Planet », *art. cit.*
[1477] Voir à ce sujet notre analyse du SUF dans le chapitre 3, B

recadrage de la question des bidonvilles au prisme du paradigme naissant de la résilience semblait s'inscrire dans le prolongement de lectures néolibérales des problèmes sociaux et de leur résolution, puisant par exemple dans les idées de de Soto, sur l'entreprenariat individuel.

En même temps, de telles interprétations soulevaient aussi un certain nombre de questions, notamment vis-à-vis de leurs implications pratiques et éthiques. Sous les apparences d'une vision méliorative de ces espaces et de leurs habitants, on aboutissait finalement à valoriser leur aptitude à « fonctionner en état dégradé »[1478], tombant dans le double écueil d'un raisonnement exclusivement fonctionnaliste et d'une banalisation de tous les processus d'exclusion et de marginalisation à l'œuvre dans la construction des quartiers précaires. Dans la perspective du « post-désastre », où les prévisions laissaient généralement assez peu d'espoir quant au maintien *physique* des quartiers auto-construits, une lecture radicale de résilience aurait aussi bien pu conduire à mettre en avant le caractère peu coûteux (en termes absolus) et relativement rapide d'une reconstruction (à l'identique) du bidonville, par rapport à celle d'autres quartiers ou types de structures. En termes relatifs, pourtant, un tel argument se heurtait de plein fouet à toute la théorie de la vulnérabilité : car les dommages subis par les habitants de quartiers précaires représentaient en réalité une charge financière énorme pour ces individus, avec des conséquences bien au-delà du seul plan économique.

En somme, ce type de raisonnement éclairait surtout les limites du concept de résilience et son manque d'opérationnalité[1479] dans la perspective des problématiques de développement en général et de l'approche de la question des bidonvilles en particulier. Vis-à-vis de cette thématique, l'application radicale des principes de la résilience pouvait finalement déboucher sur deux interprétations contradictoires et incompatibles l'une avec l'autre, conduisant à des choix de politiques diamétralement opposés : d'un côté, l'éradication de l'habitat précaire au nom du risque et de l'autre le « laissez-aller » motivé par des calculs coûts-bénéfices. On retrouvait d'ailleurs, à travers ces deux options, les deux types de comportements traditionnellement assumés par les gouvernements nationaux et locaux vis-à-vis de la question des bidonvilles au début du XXe siècle et jusqu'aux années 1970, indicateur du mouvement de recul enclenché par l'entrée en scène de la résilience dans la trajectoire que nous avons étudiée tout au long de ce travail.

Entre ces deux extrêmes, des propositions plus modérées consistaient généralement à promouvoir le recours à des technologies de pointe, soit pour cartographier le risque dans les

[1478] G. Djament-Tran et al., « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire », HAL archives ouvertes, 2011 (sans pagination).
[1479] Marie Toubin et al. « La Résilience urbaine : un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 3, n° 1, Mai 2012

quartiers précaires et créer des systèmes d'alerte[1480], soit pour améliorer la résistance des constructions aux chocs. La Banque mondiale, au travers du GFDRR, semblait particulièrement active sur ces deux fronts. En 2018, le groupe publiait un rapport intitulé « Building Back Better »[1481], dans lequel il prêchait pour la reconstruction non pas à l'identique mais « améliorée » des quartiers détruits par les catastrophes naturelles, en particulier les zones d'habitat populaire. L'idée était d'envisager le processus de reconstruction post-désastre dans la perspective de nouveaux désastres à venir. Plutôt que de simplement « rétablir la situation d'origine », comme le suggéraient les lectures classiques du concept de résilience, il s'agissait de reconstruire dans une perspective d'amélioration, en s'assurant de la résistance des constructions à de futurs chocs. Le rapport soulignait aussi la nécessité de soutenir matériellement, dans ce processus de reconstruction, les populations pauvres pour qui les coûts pouvaient effectivement s'avérer trop conséquents. La méthode restait néanmoins circonscrite aux situations de post-désastre et possédait en cela un spectre spatial et temporel d'application assez réduit.

Mais dans le sillage des réflexions générées autour de cette stratégie de reconstruction, une nouvelle proposition méthodologique avait vu le jour au sein des groupes de recherche sur le risque et la résilience, fondée sur l'idée de « mieux construire avant » (*build better before*)[1482]. Continuant à s'inscrire dans une perspective d'après-désastre, dans la droite ligne des évolutions du champ de la RRC depuis les années 2000, cette initiative avait le mérite de combiner l'acceptation du désastre avec des mesures *correctives*[1483] de prévention. D'après ses promoteurs, il s'agissait en fait de consolider les édifices les plus fragiles en amont de la catastrophe, afin d'éviter qu'ils soient entièrement détruits. Les habitations auto-construites dans les quartiers populaires constituaient la cible principale de ces projets de consolidation et la méthode se rapprochait en cela du principe du *slum upgrading*. Ses objectifs s'en distinguaient néanmoins assez clairement, car il ne s'agissait pas d'améliorer les conditions de vie des habitants de ces quartiers, mais simplement d'accroître leur sécurité en cas de désastre[1484]. Encore une fois, l'approche de la résilience se révélait donc dans toute sa

1480 À Rio, plusieurs enquêtés avaient évoqué avec nous les systèmes d'alerte (avec notamment des sirènes) mis en place dans certaines favelas, notamment sur le *morro* de Dona Marta. Dans de nombreux cas, l'installation de ces systèmes ne s'accompagnait pas d'un travail de sensibilisation et de dialogue suffisant avec les communautés pour permettre à celles-ci de se les approprier et de garantir leur efficacité. Là-dessus, les activités de SDI de collecte de données etc. offraient justement une alternative, en permettant aux communautés de produire elles-mêmes les connaissances sur leur quartier et de se les approprier.
1481 WB, Stéphane Hallegatte, Jun Rentschler, Brian Walsh, *Building Back Better: Achieving Resilience through Stronger, Faster, and More Inclusive Post-Disaster Reconstruction*, World Bank, Washington DC., 2018
1482 Sameh Wahba et al., « Building better before the next disaster: How retrofitting homes can save lives and strengthen economies », *Sustainable cities*, Blogs de la Banque mondiale, publié le 10/09/2018 : https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/building-better-next-disaster-how-retrofitting-homes-can-save-lives-and-strengthen-economies dernière consultation le 05/04/2019
1483 Nous reprenons le lexique employé dans : E. Correa, WB, *A Resettlement guide*, *op. cit.*
1484 Cette nuance était exposée clairement dans l'article précédemment cité de Sameh Wahba et al.

contradiction avec les approches traditionnelles du développement et en particulier les théories de la vulnérabilité : comme si maintenir les populations en vie constituait désormais un objectif suffisant pour l'aide externe et qu'il n'était plus attendu que l'on essaie d'améliorer leurs conditions d'existence.

En pratique aussi, la stratégie incluait un axe d'identification des habitations et des édifices les plus susceptibles de s'effondrer, associé à un aspect technologique important. Celui-ci nourrissait d'ailleurs tout un discours sur l'usage bénéfique des technologies, qui occupait une place assez centrale dans la promotion de l'initiative à l'international… et sur les réseaux sociaux[1485]. En 2019, le slogan « *#buildbetterbefore* », avait fait l'objet d'une véritable campagne sur les réseaux sociaux, relayée par un grand nombre d'experts internationaux, affiliés de près ou de loin aux réseaux de la Banque mondiale. S'il ne semblait pas faire l'objet d'une ligne programmatique formalisée – en dehors des (nombreux) *tweets* et de publications sur les blogs de la Banque, il demeurait assez invisible sur le site internet de cette institution – il n'en était pas moins à la source de divers partenariats assez importants, en particulier dans la région ALC. Au Guatemala, au Mexique, à Sainte-Lucie et même en Colombie, leur adhésion à la perspective de « mieux construire avant » avait ainsi permis aux gouvernements nationaux (et locaux) de bénéficier de financements assez juteux. En Colombie, le partenariat avec la Banque mondiale portait sur le méga-programme habitationnel du Président Duque, déjà brièvement évoqué dans la section précédente : Casa Digna Vida Digna. L'objectif du programme étant d'améliorer la qualité des logements précaires, les experts de la Banque y voyaient un bon moyen de solutionner cet « autre problème »[1486] que rencontraient « aujourd'hui » les pays d'Amérique latine – après l'ancien problème de « manque de logements neufs » que les politiques habitationnelles antérieures avaient permis de « réduire significativement » – et qui s'incarnait dans le déficit habitationnel *qualitatif*. En fait, alors que ce dernier n'avait que très peu attiré l'attention des acteurs publics et bailleurs internationaux au cours des décennies antérieures, il semblait prendre une tout autre importance avec la montée de l'enjeu de résilience et la prise de conscience vis-à-vis des coûts engendrés par les destructions de logement lors des catastrophes. À cet égard, les vertus du annoncées du Casa

---

[1485] Voir en Annexe 7 – c. Figure 39.

[1486] Nous paraphrasons un article publié par des experts de la Banque mondiale, qui reprend les conclusions d'un rapport d'analyse de la situation colombienne. Dans ces deux textes, on observe une instrumentalisation des chiffres du déficit habitationnel : les auteurs partent du principe que le déficit quantitatif était le principal problème auparavant et que celui-ci a reculé dans la période récente, alors que le déficit qualitatif s'est aggravé. En réalité, le déficit qualitatif était déjà présent et déjà « quantitativement » important par le passé, néanmoins, sa mesure relevait de calculs moins fiables et sa prise en compte dans la conception des politiques publiques habitationnelles nationales était de toute façon nulle (voir Chapitre 3, C de ce travail). Sources : Banco Mundial, « Latinoamérica: dos de cada tres familias necesitan mejor vivienda, no una nueva », marzo 27, 2019, en ligne : https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/03/27/latinoamerica-dos-de-cada-tres-familias-necesitan-mejor-vivienda dernière consultation le 28/03/2022; et WB, GFDRR, *Colombia, Vivienda digna para todos*, documento de síntesis, enero 2019. En ligne, dernière consultation le 28/03/2022 : https://documents1.worldbank.org/curated/en/249431560348596305/pdf/Vivienda-Digna-para-Todos.pdf

Digna Vida Digna étaient présentées et listées dans un style confus, puisqu'il s'agissait tout ensemble de :

> « sauver et *améliorer la qualité de vie des populations* et protéger les actifs des familles, *sans perturber* drastiquement les *dynamiques sociales* et économiques »[1487].

Dans cette formulation un peu maladroite, on voyait poindre, en fait, l'hésitation entre une approche classique de *slum upgrading*, inscrite dans une perspective urbaine, et une approche de résilience, mêlant discours sur la vie, calcul économique et maintien du *statu quo*. Le profil des experts de la Banque mêlés à cette initiative et à la nouvelle génération de programmes urbains et habitationnels soutenus par l'institution reflétait d'ailleurs assez bien l'idée d'une hybridation, voire d'une fusion entre les sphères urbaine et de gestion du risque[1488]. Au nom de son alignement avec le credo de résilience, *Casa Digna Vida Digna*, et le gouvernement Duque à travers lui, avaient en tout cas reçu un prêt de 100 millions de dollars étatsuniens ainsi qu'un ensemble de dons à hauteur de 37,5 millions, provenant de leviers institutionnels affiliés à la Banque. Cette aide financière significative s'ajoutait aussi au privilège de bénéficier des opportunités de *branding* associées à cette thématique[1489] et aux réseaux de la Banque mondiale[1490].

c) La résilience et son pouvoir magnétique sur la scène internationale

Mais ce programme colombien n'est pas un cas isolé, loin de là. Au cours des années 2010, la résilience a pris une telle importance dans le champ internationalisé du développement qu'elle a engendré ou rallié à sa cause un grand nombre d'initiatives, d'activités, de séminaires etc. Au printemps 2017, Sandrine Revet, recensait « plus de 1800 événements et formations

[1487] Nous avons souligné les termes et expressions renvoyant plutôt au discours de la résilience et mis en italique celles qui s'apparentaient à l'approche plus classique du *slum-upgrading*. Citation de l'article mentionné dans la note précédente de la Banque mondiale « Latinoamérica: dos de cada tres familias… ».
[1488] Cette hésitation se manifestait d'ailleurs dans l'intitulé de poste de divers experts du GFDRR qui avaient contribué au programme et à son analyse, dont certains appartenaient traditionnellement aux cercles urbains de la Banque mais s'étaient peu à peu spécialisés sur des approches de résilience, migrant ensuite vers le GFDRR. Encore actifs sur les thématiques urbaines en Amérique latine, ces experts amenaient désormais systématiquement une perspective de gestion de risque et de résilience dans les publications et les projets auxquels ils prenaient part. Leur seule présence dans la liste d'auteurs constituait pour nous l'indicateur d'une volonté, de la part de la Banque, d'interpréter ou de réinterpréter des sujets urbains au prisme des questions de risque et de résilience. Sans avoir nécessairement recours à des entretiens, nous avons réussi à identifier ces individus grâce à des investigations sur les réseaux sociaux (ce que nous avons appelé le « profilage ») et à la lecture attentive des listes d'auteurs de tous les rapports officiels ou articles consultés. Cette identification préalable a ensuite été cruciale pour la collecte de données car elle nous a permis d'assurer un *traçage* de leurs activités, interventions publiques, publications etc.
[1489] Voir le texte déjà mentionné de Patrick Naef là-dessus. P. Naef, « Resilience as a city brand », *art. cit.*
[1490] C'est d'ailleurs de cette manière que nous avons pu avoir, dans un premier temps, connaissance de l'initiative : plus précisément à travers des publications sur le réseau social Linkedin réalisées par des experts de la Banque mondiale ou du gouvernement colombien. Voir en Annexe 7 – c. Figure 40.

dont la résilience [était] l'une des thématiques principales » sur le site Prévention Web, mis en place par l'UNISDR[1491].

i) La résilience s'impose progressivement comme concept phare dans le champ du développement

Dans la diffusion de cette notion et son érection progressive en « paradigme » de développement, les bailleurs de développement ont joué un rôle assez crucial. Benoît Lallau, qui s'est penché sur les étapes de la diffusion de ce concept sur la scène internationale, a montré que l'impulsion première est venue des agences de développement anglo-saxonnes, USAID et DFID, puis de l'Union Européenne (UE) – influencée en interne par le plaidoyer de l'agence britannique[1492]. En 2013, cette organisation avait déjà publié deux documents importants signifiant une volonté claire d'intégrer la résilience à son approche du développement et à ses interventions[1493]. Or, pour Lallau, ce choix d'épouser le concept trouvait déjà sa source dans la possibilité d'articuler les approches de la résilience avec des intérêts économiques, liés à une participation accrue du secteur privé (assurances, en particulier)[1494]. Cet auteur souligne aussi que la stratégie de résilience portée par l'UE s'est assez majoritairement axée sur le continent africain et en particulier la zone Sahel. En parallèle, néanmoins, d'autres agences de développement européennes se sont emparées du concept de résilience et l'ont intégré à leurs activités dans d'autres régions du Sud Global : la GIZ, par exemple, nous a semblé très présente sur le front de la promotion de la résilience en Amérique latine et Caraïbes[1495].

Une autre étape cruciale de la diffusion du concept, selon Lallau, a été son appropriation par les organisations internationales et bailleurs du système onusien. Selon lui, l'adhésion à ce nouveau paradigme n'a pas été immédiate ni uniforme, au sein des Nations Unies, et certaines organisations lui ont même opposé quelques résistances dans les premiers temps, jalouses de voir ce nouveau vocable menacer leurs propres concepts-phares[1496]. Pour d'autres en revanche, comme la FAO, la résilience a représenté une fenêtre d'opportunité qui leur a permis de renégocier leur statut ou leur budget. De manière assez intéressante, chaque agence a adopté

[1491] S. Revet, *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*, *op. cit.*, p. 185-186
[1492] Benoît Lallau, « La résilience contre la faim ? Enjeux d'une institutionnalisation et perspectives d'une opérationnalisation », Congrès de l'AFEP, Session ouverte « Économie politique de la résilience : Énième avatar du néolibéralisme ou instrument de démocratie participative ? », ENS Cachan, 2-4 juillet 2014
[1493] Il cite notamment une *Approche de l'Union Européenne sur la résilience*, de 2012 (Commission Européenne) et un Plan d'action pour la Résilience dans les pays exposés aux crises, de 2013. *Ibid.*, p. 10
[1494] *Ibid.*, p. 11
[1495] Nous avons retrouvé des experts de cette organisations dans divers forums régionaux de « bonnes pratiques » ou de discussions autour de la résilience, notamment lors de la Conférence des villes de 2017 à Santiago de Chile (déjà mentionnée). D'ailleurs, les Allemands œuvraient déjà de longue date sur le front de la gestion du risque en ALC, puisqu'ils avaient coopéré techniquement (et financièrement) sur cette thématique avec les autorités de Medellin, dans le cadre du PRIMED. Voir Chapitre 2, A.
[1496] Il évoque le cas du PNUD. B. Lallau, « La résilience contre la faim », *art. cit.* p.11

une lecture et un angle d'approche spécifique de la question. ONU-Habitat s'est évidemment spécialisée sur la résilience des villes, avec un travail très axé sur la gouvernance locale[1497] tandis que le PNUD s'est orienté vers des activités de mitigation du changement climatique – en élargissant le mandat d'un groupe anciennement dédié aux terres arides[1498].

Mais plus encore que ces agences, ce sont les IFI qui sont devenues les principales protagonistes de la résilience, en particulier vis-à-vis des questions urbaines. La Banque mondiale a en cela joué un rôle moteur, d'autant qu'elle était déjà – et de longue date – active dans le domaine de la recherche sur les questions de risque, au travers *du Urban, Disaster Risk Management, Resilience and Land Global Practice* (GPURL), un département spécifique, créé pour répondre à ces enjeux et qui n'a cessé de se développer depuis. De manière assez intéressante d'ailleurs, cet organe s'inscrit dans la perspective de l'adaptation, qu'il aborde d'une manière assez large et ouverte, puisqu'il s'intéresse à la fois à la RRC stricto-sensu et aux questions de changement climatique. Au sein de l'institution, il est chargé de favoriser l'accroissement de la part de financements accordée à la résilience et d'encourager, chez les gouvernements bénéficiaires, l'adoption de pratiques et politiques alignées sur les principes de cette notion. À cet égard, son mandat précise qu'il devra mettre en œuvre des systèmes de « *rating* », pour évaluer et *distinguer* les meilleures initiatives[1499]. Le groupe est aussi à l'origine d'une production assez foisonnante d'articles et de billets de blog, voués à accumuler du savoir sur la résilience, à mettre en évidence les « *best practices* » et à ancrer un certain nombre d'idées et de principes dans le débat international, via la communauté d'experts et les réseaux professionnels notamment. Le GPURL est un acteur crucial dans la circulation du concept de résilience, dans la mesure où il produit à la fois des connaissances scientifiques sur ce qu'elle *est* et du « sens » sur ce qu'elle *doit être* : dans une perspective internationale, il se positionne en fin de compte comme un entrepreneur de normes[1500].

Outre ce département, la Banque mondiale héberge aussi le GFDRR, un levier de coopération interétatique mis en place pour encourager et catalyser l'assistance internationale en matière de gestion du risque[1501]. En partenariat avec la Banque elle-même, cet organe alimente et co-pilote le *City Resilience Program* (CRP), qui correspond au bras opérationnel de la coopération vis-à-vis des gouvernements locaux, à la fois financière et technique. Le

[1497] Voir le site internet dédié à la plateforme sur la résilience urbaine : https://urbanresiliencehub.org/ dernière consultation le 15/03/2022
[1498] Le Global Policy Centre on Resilient Ecosystems and Desertification (GC-RED).
[1499] Nous nous appuyons sur les informations disponibles sur son site internet : https://www.gfdrr.org/en/crp dernière consultation le 15/03/2022
[1500] Voir l'adaptation de ce concept aux relations internationales de : Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, « International norms dynamics and political change », *International Organisation*, Vol. 52, n°4, 1998, p. 887-917.
[1501] Sur la page internet de ce partenariat, l'un de ses objectifs affichés est de réduire la « vulnérabilité » des États destinataires face aux risques naturels et climatique. En cela, l'initiative paraît s'inscrire dans une vision assez large et ouverte de la RRC, et qui ne serait pas limitée à la perspective d'adaptation.

programme est particulièrement actif dans la région ALC[1502] et deux de nos villes d'étude, Cali[1503] et Medellin, en font partie au moment de notre recherche.

Moins actives sur le plan normatif et de la production de connaissances, les autres IFI n'ont pas été en reste au niveau de la propagation de la notion de résilience. Du côté latinoaméricain, ni la BID ni la CAF ne possèdent de ligne de financement directement focalisée sur cette thématique, mais toutes deux la promeuvent très fréquemment dans leurs collaborations comme un enjeu central. Et si la BID demeure plutôt prudente, dans son maniement du concept de résilience – de manière générale, cette institution ne mobilise celui-ci qu'avec une certaine parcimonie, restant fidèle au discours sur la *sustainabilty*[1504] – la CAF, en revanche, fait montre d'un usage assez abondant dans ses publications de la seconde moitié des années 2010. Dans son rapport annuel de l'année 2020, le terme se retrouve décliné sous de multiples formes, de la « résilience économique » à la « résilience digitale », en passant par les « PME résilientes »[1505] et d'autres encore. Cet emploi très ouvert contribue évidemment à diluer le sens de ce terme et à réduire la résilience à sa définition la plus basique : la capacité à se remettre d'un choc. Mais dans une certaine mesure, il participe aussi du processus d'incorporation de la résilience comme nouveau concept-paradigme dans les pratiques des acteurs du champ du développement. En s'appropriant de nouveaux principes, de nouvelles idées, les acteurs y impriment en effet leurs propres attentes, leur propre marque. En l'occurrence – et sans grande surprise – l'usage fait par la CAF de la notion de résilience est révélateur d'un glissement de cette notion vers des lectures économicistes. À l'image de ce que l'on observait au sujet de l'expression « développement durable », on assiste en fait à un début, ou une tentative de recadrage du concept de résilience, comme si celui-ci il était progressivement récupéré au service de la défense et de la reproduction du système en vigueur et donc des logiques de croissance, d'accumulation de capital etc.

En tout cas les diverses altérations du concept de résilience qui ont surgi au fil de sa propagation ont été, autant que ses nombreuses reprises, illustratives de sa grande popularité dans le champ du développement. Au sein de la communauté urbaine, la notion a également séduit de multiples acteurs : ONU-Habitat, on l'a déjà souligné, mais aussi des ONG et plusieurs associations de villes et réseaux de gouvernements locaux, comme ICLEI ou C40. En réalité, l'adhésion de ces dernières organisations est surtout le résultat d'un processus

---

[1502] D'après le rapport 2021, la région ALC aurait attiré 24,1% des déboursements durant le second semestre de l'année 2021. Voir : WB, GFDRR, *City Resilience Program: Annual Report July 2020 – June 2021* (English), Washington D.C., 2021, p. 26

[1503] À Cali, le CRP est d'ailleurs intervenu en lien avec la question du risque d'inondation dans la zone orientale, proche du Jarillón. Sources diverses dont : WB, GFDRR, *City Resilience Program. Annual report July 2019 - June 2020*, Washington D.C., 2020, p. 7

[1504] Voir le *Emerging and Sustainable Cities Program* (ESC) de la BID, une initiative tournée plutôt vers les villes secondaires en Amérique Latine et Caraïbes.

[1505] Voir : CAF, *Informe anual CAF 2020*, Caracas, CAF, 2021, p. 70, 79, 85 et 91 entre autres.

d'influence « en chaîne » : les choix effectués au début de la chaîne se répercutant sur les autres maillons. Pour Lallau, en effet, les organisations non-gouvernementales qui épousent le paradigme de la résilience y sont (ou y ont été) incitées par deux facteurs : dans les premiers temps, par leur proximité avec les idées et la politique anglo-saxonnes (il cite plusieurs « grosses structures nord-américaines ou britanniques »[1506] telles que Red Cross) puis de plus en plus, en raison de leur dépendance financière vis-à-vis des bailleurs. Tributaires des financements étatiques d'APD ou des programmes mis en œuvre par les IFI, ces organisations apparaissent ainsi comme un maillon supplémentaire dans la chaîne d'influence, contraintes, bon gré mal gré, de s'aligner sur les choix politiques d'acteurs plus puissants (et surtout plus riches) qu'elles. À noter toutefois que cette situation n'est pas toujours vécue comme une contrainte, notamment lorsque l'émergence de nouvelles thématiques s'accompagne de l'émergence de nouvelles opportunités. Pour certaines organisations, capables d'adapter leur plaidoyer à un lexique nouveau, c'est souvent l'occasion d'obtenir des ressources politiques et financières auxquelles elles n'avaient pas accès jusque-là.

ii) La résilience comme nouveau paradigme urbain

Or, justement, le couplage des approches de résilience avec les thématiques urbaines va entraîner, sur la scène internationale du développement, un regain d'intérêt pour les villes. Comme on l'a mentionné, les associations de villes vont d'ailleurs elles-mêmes se poser comme des courroies de transmission des principes de la résilience en obtenant, auprès de divers bailleurs, l'appui financier nécessaire à la mise œuvre de programmes transversaux (et transnationaux) à destination des membres de leurs réseaux. Les gouvernements locaux vont en cela se positionner comme un des derniers maillons de la chaîne d'influence[1507], la résilience devenant, pour eux aussi, un moyen de capter des ressources externes.

Et en effet, au cours des années 2010, de plus en plus de gouvernements locaux se sont « convertis » à la résilience, en revendiquant soit la possession de qualités de résilience, soit une volonté de développer de telles qualités. À Medellin, Patrick Naef montre par exemple que l'appropriation par les acteurs locaux du concept de résilience a servi de socle au redéploiement de la stratégie de *branding* et de promotion de la ville à l'international. De la même manière, la création de nombreux programmes ou fonds de résilience au niveau des organisations internationales et non-gouvernementales a conduit beaucoup de gouvernements à adhérer à ce

[1506] B. Lallau, « La résilience contre la faim », *art. cit.* p. 11

[1507] En réalité, les gouvernements seraient plutôt l'avant-dernier maillon, le dernier pouvant être placé au niveau de communautés qui « feraient de la résilience » pour attirer l'attention des gouvernements et capter, à travers eux, les financements (locaux, nationaux, internationaux) spécifiques de cette thématique. C'est en partie sur ce genre de dynamique que se penche Patrick Naef, dans son article – bien qu'il n'étudie pas du tout ce phénomène d'appropriation du concept de la résilience comme le fruit de stratégies économiques. P. Naef, « Resilience as a City Brand », *art. cit.*.

nouveau credo en vue d'obtenir des financements externes. À cet égard, plusieurs de nos entretiens, notamment avec des cadres politiques locaux, nous ont permis de constater que les comportements opportunistes vis-à-vis de la coopération internationale étaient une chose assez répandue, dans les pays d'étude[1508]. Dans le contexte de municipalités faiblement dotées par les gouvernement centraux ou fédéraux, exposées à des limitations budgétaires importantes, s'aligner politiquement sur les idées de la résilience a donc pu apparaître à certains gouvernements comme une stratégie *payante* et efficace : le moyen d'obtenir rapidement des liquidités pour financer la politique locale[1509]. Pourtant, on pourrait craindre que la focalisation des sources internationales de financement sur une thématique, en l'occurrence, la résilience, n'ait aussi créé une injonction, pour les gouvernements, à devoir y adhérer à tout prix, au détriment d'autres aspects ou d'autres approches de leur développement. Empiriquement, il serait difficile de vérifier que les nouveaux financements dédiés à la résilience ont « pris la place » de financements consacrés à d'autres thématiques, ou d'établir si les fonds consacrés à la résilience auraient été débloqués de la même manière pour d'autres sujets : en tout cas, il est indéniable que ce nouvel enjeu a attiré à lui une quantité importante de ressources et d'intérêts, au niveau de la coopération internationale, marginalisant peu à peu les autres thématiques ou approches du développement.

En même temps, l'offre internationale de financements n'est jamais qu'une source finie et limitée ; malgré la quantité de programmes et d'opportunités générés autour de la résilience en général et des « villes résilientes » en particulier, la concentration des aides sur cette thématique a aussi conduit à la construction d'une situation de mise en concurrence des gouvernements locaux[1510]. Pour obtenir leur « part du gâteau », ceux-ci devaient donc non seulement manifester leur intérêt pour la résilience, mais aussi se montrer plus compétitifs ou plus méritants, en fonction des critères d'attribution fixés par les bailleurs. Sur ce point, Béatrice Quenault a d'ailleurs remarqué un parallèle intéressant avec une période antérieure de l'histoire multilatérale, en matière de politiques de développement :

> « De l'injonction d'hier aux politiques d'ajustements structurels, le discours institutionnel est passé à l'injonction actuelle visant à « fabriquer » la résilience, devenue une nouvelle conditionnalité de l'aide (humanitaire d'urgence ou publique au développement) et d'obtention de fonds visant à mettre en concurrence les projets de gestion des risques. »[1511]

[1508] Entretiens avec Agueda Muñiz, Alejandra Campo et autres.
[1509] À Cali par exemple, les aménagements du Jarillón sont en grande partie pris en charge par la Nation : c'est ce qui explique d'une part l'ampleur du projet, dans une ville où les fonds semblent toujours manquer pour lancer des œuvres publiques et sociales d'envergure, et son caractère prioritaire dans l'agenda municipal.
[1510] B. Quenault, « De Hyōgo à Sendai », *art. cit.* p. 10
[1511] *Ibid.*

Cette citation est d'autant plus intéressante pour notre recherche qu'au-delà du propos sur la résilience, elle attire l'attention sur les mécanismes à l'œuvre derrière la construction des grands paradigmes au sein des champs urbain et de développement. Sous des allures très inoffensives, purement *thématiques*, ces paradigmes exercent en réalité une véritable tyrannie sur la scène multilatérale : par le jeu des dépendances et des interdépendances (le système de maillons solidaires et de réactions en chaîne dont on vient de parler) ils mettent en branle les rouages d'un système effectivement non-coercitif mais tout de même fortement incitatif, qui contraint ou du moins influence les autres acteurs dans leurs décisions[1512]. Fruit, à l'origine, des constructions et des choix politiques d'acteurs influents situés à une des extrémités de la chaîne, ils ne sont d'ailleurs que très rarement neutres et charrient avec eux tout un ensemble d'idées et de principes normatifs. Dans le cas précis de la résilience, on a vu que cette notion induisait, avec l'idée d'adaptation, un rapport particulier à son objet, rompant avec la perspective transformatrice des activités traditionnelles de développement. Plusieurs auteurs ont aussi pointé du doigt les liens ambigus du nouveau paradigme avec la doctrine néolibérale[1513], arguant que l'approche par la résilience induisait souvent des lectures économicistes[1514], fondées sur des calculs coûts-bénéfices avec en prime une acceptation des « crises » comme constitutives du système et une injonction individuelle à s'y adapter. Le cas du programme « 100 *Resilient cities* » (100RC) de la fondation Rockefeller est d'ailleurs très illustratif de certaines des transformations induites par le triomphe de la résilience sur la manière d'envisager la coopération internationale tournée vers le développement urbain. Nous avons choisi de nous arrêter quelques instants sur cette initiative, très emblématique du paradigme de la résilience, pour mieux cerner les implications de celui-ci… et ses contradictions avec certains des grands principes directeurs des politiques traditionnelles de développement.

Né sous l'impulsion de Judith Rodin, la présidente de la fondation, ce programme visait à encourager la résilience dans 100 métropoles aux quatre coins du monde. Dès le départ, ses protagonistes s'inscrivaient dans une démarche très englobante, puisqu'ils annonçaient un impact sur un cinquième de l'humanité[1515]. Cette estimation paraissait toutefois assez peu satisfaisante et d'ailleurs totalement étrangère à la réalité de villes souvent inégales, structurées

[1512] Cette nuance pourrait aussi s'incarner dans la distinction entre *hard power* et *soft power* en sciences politiques : ici, on aurait affaire à du *soft power*.

[1513] Voir, entre autres : Béatrice Quenault, « La résurgence/convergence du triptyque « catastrophe-résilience-adaptation » pour (re)penser la « fabrique urbaine » face aux risques climatiques », *Développement durable et territoires*, Vol. 5, n°3, Décembre 2014 ; B. Quenault, « De Hyōgo à Sendai », *art. cit.* ; P. Naef, « Resistances in the "Resilient City": rise and fall of a disputed concept in New Orleans and Medellin », *Political Geography*, 96, 2022 (sans pagination) ; Benoît Lallau, « La résilience contre la faim ? », *art. cit.*

[1514] Nous refusons, comme la plupart des auteurs sur lesquels nous nous sommes appuyée, une vision simpliste qui consisterait à voir dans la résilience un concept fondamentalement néolibéral : nous nous plaçons ici dans la perspective d'une critique de ses effets et de ses implications, non de son essence.

[1515] Source : le site web de la fondation Rockefeller : https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/ dernière consultation le 17/08/2022

par des rapports de pouvoirs et caractérisées par des « poches de pauvreté » difficiles à atteindre. Fondée sur la prise en compte de la population totale et agrégée des villes participantes, la cible annoncée semblait davantage illustrative des ambitions universelles de la résilience que de ses capacités réelles. Pourtant, le programme ne se départissait pas d'une dimension *distinctive* et même ouvertement compétitive : pour la sélection des 100 villes, la fondation se targuait d'avoir étudié plus de 1000 candidatures. De manière très assumée, les concepteurs du programme avaient d'ailleurs basé leurs choix sur des critères de potentiel, ne retenant que les projets les plus prometteurs – et laissant de côté les moins solides. Parmi les bénéficiaires, on comptait ainsi un bon nombre de villes du Nord, dont beaucoup étatsuniennes (Seattle, Miami… même Washington, la capitale !). Deux de nos cas d'étude étaient également concernés, mais sans grande surprise, il s'agissait des deux villes « modèle » : Rio de Janeiro et Medellin[1516]. Sur le plan des interventions et des mesures concrètes proposées par 100RC, l'accent semblait porter sur la planification. Il s'agissait donc souvent de rédiger et de mettre en œuvre des « plans de résilience », à mi-chemin entre des masters plans thématiques et des plans stratégiques de plus vaste envergure[1517]. D'après plusieurs auteurs, la posture de la fondation Rockefeller vis-à-vis de la résilience se distinguait néanmoins de conceptions figées, centrées exclusivement sur le risque « naturel » de désastres : plusieurs candidatures avaient été valorisées au contraire pour leur lecture sociale de ce concept. À Medellin, par exemple, la résilience était envisagée par rapport au contexte social de violences avec lequel les habitants de la ville avaient dû composer pendant de longues années[1518]. À Miami, c'était plus précisément la question des violences raciales qui était au cœur du projet[1519]. Mais malgré ces intentions sociales, la mise en œuvre concrète des mesures du programme se heurtait à certaines limites. D'une part, la perspective de l'adaptation, qui demeurait centrale dans la compréhension des objectifs de la résilience, semblait parfois problématique, en particulier appliquée à des enjeux de société : dans le cas de Medellin, Patrick Naef soulignait d'ailleurs le refus exprimé par certaines communautés résidentes de quartiers marginalisés de « s'adapter » à la violence, autrement dit de l'accepter. D'autre part, les prétentions du programme à traiter des enjeux sociaux ne semblaient pas toujours se concrétiser de manière satisfaisante au moment de la mise en œuvre. Sur la base des observations d'autres auteurs et des résultats de sa propre étude empirique à Medellin (et à la Nouvelle Orléans), le même Naef

[1516] Parmi les élues, on compte aussi des villes du Sud caractérisées par leur attrait touristique (Guadalajara au Mexique, Jaipur en Inde, Malaka en Malaisie, etc.) ou du moins leur forte internationalisation (Nairobi au Kenya, siège de plusieurs organismes internationaux).
[1517] Nous avons particulièrement consulté les plans de résilience de Rio et Medellin, toutes deux participantes du programme. Cf : Alcaldía de Medellín, 100RC, *Medellín resiliente. Una estrategia para el futuro,* Medellín, 2016 et PCRJ, 100RC, *Rioresiliente. Estratégia de Resiliência da Cidade do Rio de Janeiro,* Rio de Janeiro, 2016
[1518] P. Naef, « Resistances in the "Resilient City" », *art. cit.*
[1519] Kevin Grovea, Allain Barnetta, Savannah Cox, « Designing justice? Race and the limits of recognition in greater Miami resilience planning », *Geoforum,* 117, 2020, p. 134–143

aboutissait la conclusion qu'il semblait « complexe de traiter des enjeux humains dans la planification de la résilience »[1520].

Là-dessus, il faut souligner aussi qu'une partie non négligeable de la stratégie de résilience déployée par la fondation Rockefeller dans 100RC reposait sur des enjeux matériels et financiers, qui se cristallisaient notamment dans le choix des partenaires de l'initiative. Parmi les donateurs et prestataires de coopération technique on rencontrait effectivement un certain nombre d'acteurs privés, tels que le géant Microsoft[1521] ou la société d'assurances Swiss Re. S'il n'était effectivement pas surprenant, dans le cadre d'une initiative portée par une grande fondation (étatsunienne) de charité, de voir transiter des fonds depuis la sphère privée vers des gouvernements (locaux), la participation de ces multinationales soulevait néanmoins un certain nombre de questions, au regard de la proximité thématique entre leur rôle au sein du programme et leurs activités commerciales habituelles[1522]. Dans le discours officiel, leur présence se justifiait évidemment au regard de leur « expertise » vis-à-vis du volet technique de la résilience : technologies de pointe pour le monitoring du risque, contrats d'assurances pour anticiper les pertes d'une possible catastrophe… Cette dimension technologique et l'irruption des acteurs privés dans la coopération pour le développement urbain coïncident d'ailleurs très bien avec deux des grandes tendances identifiées par John Hanningan dans son ouvrage *Désastres sans frontières*[1523], à savoir la quantification ou le triomphe de la *hard data* sur la *soft data* et la privatisation du risque et de la sécurité. De fait, et comme on l'a déjà entrevu avec d'autres programmes et organisations, le paradigme de la résilience charrie dans son sillage tout un ensemble de nouveaux acteurs et de nouvelles méthodologies d'intervention, qui s'engouffrent avec lui au cœur des pratiques des champs du développement et de l'urbain et en transforment les cadres... vers ce qu'on pourrait envisager comme la formation d'une nouvelle configuration. Or, pour Hanningan, la montée de l'enjeu de résilience constitue plutôt une source de préoccupation : en induisant un recul progressif de la perspective transformatrice, elle met en effet en péril ce qui selon lui constitue un des piliers de la coopération internationale (et, pourrait-on dire, des configurations développementalistes qui se sont succédé jusqu'alors) : le principe de solidarité[1524].

[1520] P. Naef, « Resistances in the "Resilient City" », *art. cit.* p. 7

[1521] Que l'on rencontrait déjà, dans la section B de ce chapitre, aux côtés d'ONU-Habitat. Comme précisé dans une note précédente, nos activités de veille sur les réseaux sociaux nous avaient en outre permis de repérer un nouveau partenariat, créé en 2022, entre cette firme multinationale et le bureau mexicain d'ONU-Habitat.

[1522] Impliquées dans la mise en place – gracieuse – de nouveaux « outils » de résilience (équipements de surveillance et monitoring du risque pour l'une, contrats d'assurance pour l'autre) ces deux actrices possédaient indéniablement aussi des intérêts financiers dans la collaboration avec 100 des villes les plus compétitives de la planète.

[1523] John Hannigan, *Disasters without borders. The international politics of natural disasters*, Cambridge (MA), Polity Press, 2012

[1524] *Ibid.*, p. 157-158

À bien des égards, 100RC apparaît donc comme un programme emblématique et qui nous permet de penser les implications et les effets du paradigme (en devenir) de la résilience, sur les politiques locales. S'il a effectivement atteint ses objectifs dans certaines villes, en permettant aux gouvernements d'établir une planification de la résilience, le programme a aussi montré de claires limites, notamment au niveau de sa capacité à traiter des problématiques sociales. Son analyse a été l'occasion pour nous de mettre en évidence certains des effets pervers du paradigme de la résilience, appliqué aux politiques urbaines de développement. Entre autres, nous avons observé les logiques de mise en compétition des gouvernements, une reproduction du rapport de force entre les villes attractives et les éternelles *invisibles,* et la pénétration des acteurs privés multinationaux dans la fabrique des politiques publiques au niveau local.

Dans sa manière de communiquer sur les enjeux de résilience, ce programme a eu le mérite de défendre une vision ouverte et inclusive de la résilience, plutôt qu'une conception exclusivement centrée sur le risque de catastrophes[1525]. Pourtant, on a vu dans cette section que, loin d'être neutre, le terme de résilience véhicule tout un ensemble d'idées, de principes normatifs et méthodologiques, qui le renvoient, malgré la diversité des objets auxquels il prétend s'adapter, à une certaine approche de ces objets. Indissociable de la perspective de l'adaptation, dont on a montré qu'elle contredisait toute velléité de transformation et d'impact social durable, la résilience demeure aussi irrémédiablement liée et apparentée au cadre de la RRC. Ne serait-ce que sur le plan lexical, employer le langage de la résilience conduit souvent à ramener au cœur du débat la question de la menace de catastrophe « naturelle », avec toutes les implications que l'on a vues en première partie de cette section.

Bilan de la partie II : Un débat international qui part à la dérive

En fin de compte, la « mode » de la résilience impulsée depuis l'international vient donc alimenter et renforcer une tendance historiquement présente, chez les gouvernements locaux, à aborder la question des quartiers précaires suivant un angle plutôt sécuritaire et des approches centrées sur le bâti – impliquant souvent des déplacements involontaires de personnes. À cet égard, les observations réalisées dans cette section sur les effets du nouveau paradigme de la résilience ne sont pas sans rappeler celles du chapitre 3, sur les transformations induites par la néolibéralisation des politiques urbaines. Et alors qu'au cours des dernières décennies, les évolutions du débat international sur les villes avaient conduit à recentrer l'attention des acteurs

[1525] P. Naef, « Resistances in the "Resilient City" », *art. cit.*

sur les problématiques de développement, notamment en encourageant le passage à l'action et l'adoption de méthodologies plus rigoureuses, dotées d'indicateurs de réussite (chapitre 4, A et B), la perspective de la résilience va plutôt inciter les gouvernements locaux à se détourner des objectifs sociaux et de *durabilité*, au nom d'une menace imminente… et aussi en vue de tirer profit de toutes les opportunités de cette nouvelle « mode » internationale. Car non content de dialoguer étroitement avec le modèle de la ville compétitive et plus encore avec sa version modernisée, « la *smart city* »[1526], l'idéal de la ville résiliente va lui aussi offrir un terreau fertile aux logiques de financiarisation et de rentabilisation, aussi bien dans la gestion urbaine locale que dans la coopération internationale.

Vis-à-vis des bidonvilles, notre analyse sur l'impact de la résilience doit en réalité être envisagée dans une démarche prospective, car comme on l'a montré, le développement de ce paradigme s'inscrit dans une période très récente (autour du milieu des années 2010). Or, quand bien même celui-ci trouverait dans les évolutions des trajectoires locales une prise assez commode et un contexte très favorable, on a vu tout au long de notre recherche que les phénomènes internationaux impactaient les politiques locales avec un décalage temporel, généralement d'une ou plusieurs années – le temps que les normes, idées, etc., circulent et que les acteurs locaux en prennent connaissance, y adhèrent, y résistent, les modifient : bref, qu'il se les approprient. Dans nos villes d'étude, l'état de la planification de la résilience semblait encore trop embryonnaire au moment de séjours de terrain pour réellement pouvoir en mesurer les conséquences, qui plus est sur un domaine particulier (et rarement priorisé) de l'action publique tel que les politiques de quartiers précaires. Néanmoins, les transformations concrètes que l'on a mises en évidence en première partie de cette section et les tendances internationales que l'on a dégagées dans la seconde semblent annonciatrices de changements, en cours et à venir, dans la manière d'approcher les problèmes publics de ces quartiers et de leurs habitants. Avec l'émergence du paradigme de la résilience et la consolidation des discours sur le risque, on assiste déjà à des réarrangements d'acteurs et à la montée en puissance de nouveaux protagonistes, dans la fabrique des politiques publiques locales (et dans une moindre mesure, celle des programmes urbains internationaux).

Les profils d'experts technico-scientifiques, spécialistes du risque et de la prévention des catastrophes, se font ainsi de plus en plus présents au cœur de la gestion urbaine, qui prend, sous leur influence, un tour plus technocratique. Tout se passe comme si les décisions et les politiques ne relevaient plus tant de choix politiques que de nécessités techniques, indiscutables – et d'ailleurs de moins en moins discutées et concertées dans les instances démocratiques. Sans être fondamentalement opposée à la participation citoyenne, la résilience aboutit donc bien souvent, dans la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines, à favoriser des

[1526] Lire notamment : A. Picon, « Villes et systèmes d'information », *art. cit.*

approches *top-down*, où les bénéficiaires n'ont pas vocation à être consultés[1527], n'étant pas détenteurs – au contraire des experts-consultants locaux et internationaux – des « compétences techniques » suffisantes – ou plutôt des titres et diplômes associés à ces compétences.

À bien des égards, d'ailleurs, l'analyse de la trajectoire de la résilience sur la scène internationale est révélatrice du caractère contingent et *artefactuel* de l'adoption de cette notion comme nouveau prisme de développement : sans nier l'existence de catastrophes naturelles et la nécessité de les prévenir ou les anticiper, nous avons démontré que le succès massif de ce concept était en grande partie le résultat de réactions en chaîne et de logiques financières propres à la coopération internationale pour le développement. On pourrait ajouter aussi, au regard de l'apparition et de la montée en puissance de toute une classe d'experts et de spécialistes de la résilience à l'échelle internationale, que cette nouvelle mode a ouvert une fenêtre d'opportunité professionnelle pour de nombreux individus, qui, en revendiquant des compétences techniques sur un concept relativement nouveau et encore assez peu cadré, sont parvenus à se glisser au sein des organisations internationales, séminaires internationaux, programmes de développement etc. et à y établir leurs quartiers.

Nos recherches en ligne, en particulier sur le réseau professionnel Linkedin, mais aussi en présentiel, durant le FUM de Kuala Lumpur, ont été fondamentales pour nous permettre de saisir certaines dynamiques personnelles et professionnelles au sein de la communauté urbaine. Observer les échanges entre ces professionnels internationalisés et leur manière de performer un capital social (interconnaissance, réseaux, liens d'amitiés) et technique (expertise, maîtrise de savoirs, expérience professionnelle) au sein d'un champ particulier nous a permis de comprendre comment l'apparition et la succession de « grands paradigmes » de développement pouvait en fin de compte permettre à ces acteurs d'en vivre et de sans cesse recycler leurs compétences au service de nouveaux contenus, de nouvelles idées, de nouveaux types d'approche[1528]. Pour nous, la montée du paradigme de la résilience dans le champ de l'urbain et même dans le domaine plus précis de l'action tournée vers les *slums* – où, on l'a vu, la résilience semblait souffler le chaud et le froid sans atteindre des résultats très probants – reflétait justement les dérives d'une communauté (urbaine) internationale de plus en plus

[1527] Ou alors, en toute dernière instance : souvent pour choisir la modalité de relogement qui leur convient le mieux. En réalité, certaines ONG, CBO ou organisations liées au milieu académique ont tenté de prendre cette tendance à revers, en encourageant le développement de compétences et la montée en technicité des habitants des quartiers précaires. C'est ce que nous avons observé à Fortaleza et à Medellin, avec d'un côté l'université des leaders sociaux, et de l'autre les diplômes de relogement de la Personeria, mais c'est aussi l'enjeu au cœur de la fondation du réseau international SDI. Il serait intéressant, à cet égard, de tenter d'étudier de manière plus approfondie les manifestations de ce processus de montée en technicité (ou de technocratisation) dans le champ international du développement et sur la question des bidonvilles en particulier, en s'interrogeant parallèlement sur ses ramifications, son influence sur les pratiques et répertoires d'action collective des mouvements sociaux.

[1528] C'est aussi ce que souligne Kurt Weyland, dans l'introduction d'un ouvrage collectif sur les transferts de politiques en Amérique latine. Voir : Kurt Weyland (dir.), *Learning from foreign policy models in Latin American policy reform*, Washington Woodrow Wilson Center Press, 2004, p. 15-16

autocentrée et de plus en plus aveugle sur les aspects politiques et structurels des processus d'exclusion et de précarisation urbaine. À Kuala Lumpur, nous avions d'ailleurs été très étonnée du contraste observé parfois entre l'objet des discussions et le cadre luxueux, pompeux, même, dans lequel elles avaient lieu. Lors d'un cocktail organisé au stand de Cities Alliance pour le lancement d'un rapport *Know your city*, nous avions même été assez mal à l'aise de nous retrouver, flûte de champagne à la main, au milieu d'une foule de personnes majoritairement blanches et visiblement toutes détentrices d'un capital social et culturel important, qui s'enquéraient, presque *mondainement,* des nouvelles de quelques absents, restés à New York ou à Washington pour méditer des grandes idées totalement déconnectées des réalités des bidonvilles[1529]. Pour nous, l'image de ce cocktail (et d'autres événements *privés,* voire presque *secrets,* de la conférence, dans lesquels nous avions réussi à nous infiltrer) offrait une bonne illustration de la disjonction entre la réalité pratique des besoins et des problématiques des populations de bidonvilles et les productions normatives et intellectuelles d'une élite internationale de technocrates, fortement professionnalisée et fatalement dépolitisée, pour laquelle il ne s'agissait parfois pas tant de résoudre des problèmes existants que de créer de nouvelles questions à solutionner.

[1529] Nous accompagnions un chercheur-expert, rencontré durant la conférence et qui appartenait à un prestigieux centre de recherche états-unien. Il travaillait, selon sa propre expression, pour l'un des « gourous » du moment, c'est-à-dire un penseur de la ville, à l'origine d'une « grande théorie » – qui semblait d'ailleurs s'être changée en la marque de fabrique du centre en question et avoir acquis une certaine notoriété dans la communauté urbaine. Et en effet, pour les autres participants du cocktail, faire étalage de leurs liens d'amitié avec ce « gourou » (notamment en s'enquérant de sa santé) apparaissait comme un enjeu majeur – bien loin du sujet des bidonvilles ou de celui du rapport qui avait servi de prétexte à l'événement où nous nous trouvions.

Conclusion

Contribution au débat et pistes d'approfondissement

L'internationalisation affecte bel et bien l'action publique

Partant d'une interrogation relativement simple sur le rôle de l'internationalisation vis-à-vis du traitement et de la prise en compte d'un enjeu de développement précis, nous avons, dans cette thèse, dégagé trois grands niveaux d'analyse :

-un premier niveau thématique, centré sur l'analyse du contenu des débats et celle des paradigmes qui ont dominé la compréhension de l'objet

-un deuxième niveau centré sur l'étude des acteurs impliqués, aussi bien dans le débat que dans les interventions normatives ou physiques concrètes liées à l'objet

-un troisième niveau centré sur le suivi des initiatives qui ont pu être menées vis-à-vis de l'objet, (incluant programmes internationaux, politiques locales etc.) et le contexte politique (changeant) qui a entouré celles-ci (dans les cas d'étude, mais aussi parfois à l'échelle internationale)[1530].

L'attention prêtée à ces différents niveaux et aux possibles communications, aux circulations entre eux, est aussi venue s'articuler avec une perspective socio-historique, en vue de replacer les idées, acteurs et initiatives étudiées dans des trajectoires inscrites sur la longue durée. Dans un souci de précision et de rigueur scientifique, nous avons fait reposer l'ensemble du dispositif sur une étude de cas, ce qui a permis d'ancrer l'analyse des effets de l'internationalisation sur l'action publique dans un cadre empirique concret. Sur la base de cette approche multi-scalaire, dynamique et multi-située, nous avons donc cherché à comprendre comment l'internationalisation de la question des bidonvilles parvenait ou non à affecter l'action publique, locale et nationale, dans nos villes et pays d'étude.

Au terme de l'analyse, il faut tout d'abord signaler que nos résultats confirment bel et bien l'hypothèse d'un impact de l'internationalisation sur la conduite des politiques publiques

[1530] La réflexion autour de ce troisième niveau s'est construite à partir d'une base de données dans laquelle nous avons compilé, par villes, pays et époques, l'ensemble des initiatives locales, nationales et internationales nous avons identifiées. Cette base de données est consultable en annexe. Voir Annexe 8.

dans les cas au cours de la période étudiée. Tout au long de la période étudiée, de nombreux exemples viennent en appui de cette idée, qui laissent entrevoir parfois de manière très explicite (à travers des jeux de références dans les documents officiels produits par les gouvernements, dans la présence « physique » d'acteurs ou de programmes onusiens au niveau local etc.) les interactions entre la sphère de l'action publique domestique et les activités ou débats déployés à l'international. Dans certaines situations, les effets de l'internationalisation sont plus ténus ou plus difficiles à établir formellement, de manière rigoureuse : l'identification de traits communs, de points hypothétiques de rencontre, en lien avec les trajectoires des acteurs, ou au contraire de résistances devient alors plus exploratoire… mais n'en reste pas moins éclairante des multiples canaux reliant les différentes arènes où se pense et se construit le traitement de la question des bidonvilles. À cet égard, nos résultats tendraient même à souligner l'importance de la perspective internationaliste pour appréhender cette question et la manière dont elle a été construite, négociée et sans cesse remodelée au fil des époques.

Sur le sens et les modalités plus précises d'influence de cette internationalisation, nous avons apporté des réponses inscrites dans une perspective généalogique, dont nous allons tenter ici de donner les grandes lignes. En tout cas, le rôle joué par cette internationalisation n'a pas été linéaire et a au contraire beaucoup varié, en fonction des époques et des contextes politiques dans lesquels se sont inscrits de son élaboration *et* sa réception.

Dans quel(s) sens et par quel biais l'internationalisation affecte l'action publique

De fait, à partir des années 1950 et jusqu'aux années 1980, les acteurs internationaux qui se sont saisis de la question urbaine en général et de celle des quartiers précaires en particulier ont été moteurs et même déclencheurs d'action publique vis-à-vis des populations urbaines marginalisées (domestique, mais aussi internationale, à travers des programmes de coopération bilatérale le plus souvent). À ce moment-là, la structure très centralisée du pouvoir au sein des deux pays (sa nature autoritaire, dans le cas brésilien) faisait des autorités nationales les principales protagonistes en matière d'administration des problématiques sociales et urbaines. Dans un contexte social où l'habitat précaire et auto-produit semblait associé à des préjugés assez forts concernant les mœurs des habitants, l'intervention d'organisations externes a été fondamentale pour inciter les acteurs publics domestiques à considérer ces questions et à les aborder dans une perspective d'action publique. Si l'approche sanitaire a dominé durant les premières décennies, avec des réponses publiques inscrites dans des répertoires d'intervention autoritaires et peu respectueux de la volonté des populations urbaines pauvres, la diffusion de nouvelles théories et méthodologies depuis l'international (avec une participation très notoire

de la sphère académique anglosaxone) a aussi conduit au développement de programmes plus ouverts à la participation des communautés concernées.

Pendant les années 1960 et 1970 aussi, certaines agences de développement nationales (et notamment l'organisation étatsunienne USAID) se sont illustrées par leur dynamisme et leur engagement, en Amérique latine et Caraïbes, pour venir à bout des problématiques de développement à travers des activités de coopération aussi bien techniques que financières. En parallèle néanmoins, certaines entendaient œuvrer pour la mise à l'agenda des questions de précarité habitationnelle, en vue de faire triompher leurs propres agendas politiques ou économiques. Dans ce contexte, des acteurs comme USAID ont promu des interventions massives dans les favelas, invasions etc., mais avec des pratiques et surtout des résultats assez questionnables, à moyen et long terme.

Il faut dire aussi que l'état du débat international sur l'urbain, dont la première conférence Habitat nous a permis de mesurer la teneur, ne laissait pas encore entrevoir de volonté forte, de la part des acteurs étatiques, d'œuvrer pour un développement urbain harmonieux à l'échelle planétaire. En parallèle, certains acteurs académiques ou institutionnels s'efforçaient néanmoins de développer des méthodologies d'intervention plus efficaces et compréhensives. Nourrie des contributions de divers chercheurs, la Banque mondiale de McNamara développait par exemple une véritable expertise en la matière, mettant ses innovations à l'épreuve de la pratique dans diverses villes du Sud Global et tentant de tirer des enseignements de ses essais de self-help, mais surtout de « sites and services », une méthodologie qui allait marquer toute une génération d'urbanistes.

Avec le choc pétrolier et la crise économique, l'engagement international sur les thématiques de lutte contre la pauvreté a néanmoins chuté de manière assez significative, notamment parce que les protagonistes traditionnels du développement ont décidé de recentrer leurs activités d'assistance sur des populations situées dans les classes moyennes. En outre, les réformes structurelles et ajustements imposés par les institutions financières – la Banque mondiale et le FMI en tête – aux pays en développement ont prôné un retrait des États du plan des aides sociales, au nom de la régulation par les marchés. Dans la sphère domestique de nos deux pays d'étude, les années 1980 ont aussi coïncidé avec une période de grands chamboulements, tant au niveau institutionnel que de la vie des idées. En Colombie comme au Brésil, de nouvelles Constitutions ont été adoptées, ouvrant la voie à un mouvement de décentralisation des pouvoirs et une participation accrue des acteurs de la société civile à la fabrique des politiques (en particulier, au Brésil, dans le domaine urbain). Forts des compétences tout récemment acquises, certains gouvernements locaux se sont emparés des questions de pauvreté et de précarité urbaine et ont tenté d'innover, en proposant des interventions de plus ou moins grande envergure dans les quartiers les plus insalubres ou à

risque de leurs villes (PRIMED à Medellin ; à Rio : le contexte institutionnel de la SMDS). À l'échelle internationale et plus particulièrement dans le champ de l'aide au développement, un nouveau paradigme d'intervention a vu le jour de manière concomitante, centré sur l'idéal de « bonne gouvernance ». Particulièrement cher aux bailleurs de fonds (notamment les IFI) pour qui la gestion transparente et efficace des ressources constituait effectivement un enjeu primordial, ce principe a également tendu à favoriser le mouvement d'émancipation et de prise d'initiative des acteurs locaux au niveau domestique (voir le HBB au Brésil) et global, tout particulièrement en Amérique latine, où des compétences techniques consolidées existaient déjà dans les administrations des villes-capitales.

Fruit de mobilisations diverses qui ont en partie pu s'exprimer lors du Sommet de Rio, un nouveau concept s'est aussi imposé sur la scène internationale au début des années 1990, qui s'est rapidement converti en paradigme dominant : le développement durable. Si la thématique des bidonvilles était déjà apparentée aux questions environnementales, depuis la conférence de Stockholm, en 1972, mais aussi pour des raisons institutionnelles (l'UNCHS était hébergé par le PNUE, au sein du SNU), la consolidation de ce nouvel horizon de coopération a tout de même entraîné un recadrage de son approche *mainstream* dans le débat international. En même temps, à la faveur d'une décennie décidément très riche en mobilisations multilatérales, l'événement de la conférence Habitat II à Istanbul a aussi ramené les problématiques urbaines au centre de l'attention. Et même si l'impact normatif de cette conférence est demeuré limité, ainsi que ses contributions techniques concernant la thématique des bidonvilles[1531], elle a permis à des acteurs différents des protagonistes traditionnels de faire entendre leur voix, cristallisant un moment d'ouverture au niveau du débat et aussi des pratiques internationales dans le champ de la coopération pour le développement.

Dans le même temps, influencées par les travaux de plus en plus étoffés sur la gouvernance et des réflexions critiques sur l'appropriation des programmes d'assistance par leurs bénéficiaires, les organisations internationales ont également infléchi leurs méthodologies d'intervention et leurs manières de coopérer, en intégrant des principes d'inclusion et de participation. Plusieurs institutions, parmi lesquelles la Banque mondiale, toujours à la pointe de l'innovation en matière de développement et dans le champ urbain, mais aussi l'UNCHS, en passe de devenir l'agence ONU-Habitat que nous connaissons aujourd'hui, ont d'ailleurs consolidé leurs secteurs de recherche, tentant de développer des approches plus fines de réduction de la pauvreté et des questions de précarité urbaine. Associées à l'expérience accumulée par les autorités locales brésiliennes ou colombiennes en la matière et à une véritable montée de l'expertise communautaire dans certains contextes, ces avancées ont stimulé la mise

[1531] Qui n'est pas abordée comme telle, dans le document final, mais sous des appellations très détournées, imprécises, telles que « ceux qui vivent dans la pauvreté » ou « les sans-abri ». Voir Chapitre 2, B

en œuvre de politiques « modèles » et autres « *best practice* », dans des villes comme Rio ou Medellin. La présence, en filigrane de ces initiatives locales, de bailleurs internationaux, a néanmoins été essentielle pour leur permettre de monter en échelle (*scale up*) et d'atteindre des populations ou des zones bien plus larges que ne l'auraient permis les seuls budgets locaux.

Avec l'ambitieux projet du Sommet du millénaire, on aurait pu s'attendre à ce que l'âge d'or connu dans certaines des villes d'étude en matière de politiques d'amélioration de quartiers précaires se prolonge encore et même qu'il se généralise, durant les années 2000. Mais l'aventure multilatérale des OMD s'est avérée plutôt décevante du point de vue urbain et en particulier concernant notre thématique d'intérêt. Malgré le renforcement institutionnel d'ONU-Habitat et les efforts déployés au niveau de la recherche et de la collecte de données urbaines, la coopération internationale dans le champ urbain s'est plutôt détournée des bidonvilles pour se reporter vers des interventions généralistes et non-ciblées, souvent axées sur les thématiques de mobilité. Elle a aussi été en grande partie dévoyée sous l'influence de la doctrine néolibérale, qui était déjà présente en filigrane des politiques et recommandations internationales des années 1980 et 1990, mais a été érigée en véritable projet politique dans le courant des années 2000. Promue par une partie des protagonistes traditionnels de la coopération en matière de développement, incluant la Banque mondiale et les autres IFI, mais aussi d'autres organisations du SNU et des agences nationales de développement dotées de ressources importantes, telles qu'USAID ou DFID, la néolibéralisation a semblé trouver une prise solide dans le champ urbain, où elle a fait émerger de nouveaux idéaux et paradigmes. Et alors que leurs compétences politiques et techniques semblaient consolidées[1532] et prometteuses vis-à-vis de notre objet, les villes se sont ainsi retrouvées face à de nouvelles injonctions et de nouveaux défis, qui les ont détournées des politiques ciblées sur les bidonvilles. Dès lors, il ne s'agissait plus de réfléchir au moyen de réduire les inégalités entre les habitants, mais plutôt de se faire une place dans les *rankings* internationaux et de se poser comme des pôles d'attractivité pour les capitaux étrangers. Dans nos cas d'étude, ces transformations se sont cristallisées dans la dilution progressive des savoirs accumulés et du potentiel d'innovation en matière de politiques urbaines à visée sociale. Mais elles ont aussi eu des conséquences indirectes néfastes, avec l'accroissement de la pression des marchés, domestiques et internationaux[1533], sur le foncier et la fabrique de la ville. En pratique, cette situation s'est traduite par une recrudescence des expulsions forcées et des politiques violentes vis-à-vis des citadins les plus pauvres, surtout les habitants desdits « quartiers informels ».

[1532] Bien que les fonds alloués aux gouvernements locaux, dans les cas brésilien et colombien, soient toujours demeurés très insuffisants au regard des enjeux à traiter. Source : entretiens divers.
[1533] Saskia Sassen détaille assez précisément la percée des investissements étrangers sur les terres dans le Sud Global et ses conséquences tragiques pour les populations de bas revenus. S. Sassen, *Expulsions, op. cit.*

Paradoxalement, cette financiarisation pernicieuse du sol – en particulier de terres périphériques jusque-là peu convoitées – s'est accompagnée d'une tendance, au niveau de l'aide internationale pour le développement, à la financiarisation de la pauvreté, qui s'est traduite par une transformation des pratiques de coopération vis-à-vis des populations vulnérables. Le micro-crédit, une « *best practice* » inventée au Bangladesh et récupérée par des groupes d'experts affiliés à la Banque mondiale, est devenue la modalité phare des programmes internationaux dirigés vers les communautés de quartiers précaires. Dans nos cas d'étude, la prétendue « démocratisation » de l'accès au crédit a aussi favorisé la promotion, par les gouvernements nationaux cette fois, d'approches centrées essentiellement sur la question du logement, abordée qui plus est par l'accès à la propriété. Au prétexte de réduire le déficit habitationnel (un concept statistique aisément instrumentalisable) à « grande échelle » – un enjeu quantitatif martelé depuis les organisations internationales – ces gouvernements ont conçu des initiatives massives de production habitationnelle, dont ils ont confié la mise en œuvre aux entreprises de la construction civile, suivant des modalités extrêmement rentables pour celles-ci. Ce type d'interventions, de grande envergure et centrées sur des partenariats publics privés, a été vu d'un assez bon œil sur la scène internationale, labélisé comme un moyen efficace de lutter contre la précarité et le sans-abrisme. Il faut dire aussi que les tenants du Consensus de Washington n'étaient pas étrangers à la promotion d'un tel modèle, déjà testé au Chili, puis diffusé aux autres pays de la région ALC. Et de fait, les chiffres des gouvernements colombien et brésilien montrent que le nombre d'unités produites a bel et bien permis de loger de nombreuses familles et de désengorger les habitations ou quartiers surpeuplés, avec une baisse attestée du déficit de logements quantitatif. En même temps, la manière de conduire ces initiatives a posé de nombreux problèmes et a abouti à des résultats qualitativement décevants. Se sont en effet renforcées les logiques de marginalisation déjà à l'œuvre dans la reproduction de l'habitat informel, avec une nette augmentation de la pression des marchés sur la valeur de la terre urbaine (périphérique surtout, comme le démontre Alice Beuf dans le cas de Bogota[1534]). En lien direct avec les politiques de bidonvilles, la priorité donnée à ces programmes a également conduit à l'assèchement des fonds publics destinés aux thématiques de précarité urbaine, ainsi qu'à la dilution des compétences et volontés locales en matière d'urbanisation, *up-grading* ou amélioration *in situ.*

Mais au tournant des années 2010, la coopération internationale pour le développement s'est aussi acheminée vers une ère de renouveau : des voix se sont notamment levées pour exiger une prise d'engagements plus concrets au niveau des États, en vue d'une réduction effective des problématiques de pauvreté, malnutrition, mal logement etc. Avec le processus de préparation des ODD, les États eux-mêmes ont d'ailleurs commencé à reconnaître la nécessité

[1534] A. Beuf, « De las luchas urbanas a las grandes inversiones », *art. cit.*

de *localiser* les agendas internationaux, pour une mise en œuvre plus efficace des politiques de développement. De manière assez intéressante, les discussions qui ont émergé là-dessus au sein du champ du développement se sont nourries et adossées à des questionnements qui animaient déjà la communauté urbaine, notamment sur la place des villes et sur la marge de manœuvre à donner aux acteurs locaux. Ces rapprochements et points de contact entre deux champs assez proches, voire enchâssés l'un dans l'autre mais qui ne dialoguaient pas toujours au sein des mêmes arènes ou de manière intégrée, ont favorisé la remise à l'ordre du jour de l'épineuse problématique des « slums » – que les initiatives multilatérales antérieures n'avaient pas réussi à aborder de manière satisfaisante et qui restait encore en suspens, soixante ans après la première conférence Habitat. Fruit de cette trajectoire longue et difficile, l'ODD 11 sur les villes a marqué un véritable pas en avant dans l'appréhension de cette question à l'échelle globale. La mobilisation très large et dynamique dont il a fait l'objet dans la première moitié des années 2010 s'est d'ailleurs prolongée et approfondie dans la préparation de la troisième conférence Habitat, prévue pour 2016.

Cet événement, qui s'est tenu justement dans la région ALC, à Quito (Équateur), a servi de prétexte à l'adoption d'un document commun, le Nouvel Agenda Urbain (NUA). Dans l'esprit et dans la continuité des ODD, celui-ci était censé proposer un horizon de développement pour les villes du monde et réfléchir aux moyens d'atteindre les cibles de l'ODD 11. Mais alors que beaucoup attendaient de ce texte qu'il s'articule à des objectifs clairs et des méthodologies précises de mise en œuvre locale, son contenu et la tournure prise par sa négociation ont beaucoup déçu, notamment dans les milieux académiques et des mouvements sociaux urbains. Relativement long et étoffé, le NUA est cependant resté relativement neutre et parfois même allusif sur des sujets aussi fondamentaux que la financiarisation ou même le traitement des bidonvilles. Sa préparation a toutefois permis de renforcer le niveau d'information et de sensibilité à certaines problématiques de ses parties prenantes, ainsi que de donner un nouveau cap à l'agence ONU-Habitat, toujours perçue comme fragile et bancale, par rapport aux autres agences du SNU.

Sur le degré d'appropriation de ces nouveaux outils multilatéraux (ODD et NUA) et l'impact des avancées du dialogue international sur les « slums », nos observations de terrain dans les villes de Cali, Medellin, Fortaleza et Rio de Janeiro ont abouti à un bilan plutôt mitigé. En même temps, il faut souligner que la Colombie et le Brésil semblaient traverser, au moment de notre passage, une période politique assez houleuse, avec la montée de l'extrême droite et des coupes budgétaires importantes au niveau des politiques sociales. Au niveau local, ce climat politique tendu était encore exacerbé par la présence de maires à la fois très conservateurs du point de vue social et fortement acquis au modèle économique néolibéral, pour qui la quête d'attractivité primait donc sur la réduction des inégalités. Excepté à Medellin, où les bonnes

pratiques de gestion des problématiques de quartiers précaires nous ont semblé assez ancrées dans les institutions et les « mœurs » administratives[1535], les autres villes étaient le siège d'affrontements ouverts entre les associations de quartier, soutenues par les universités, et les gouvernements, alliés avec le secteur privé, en particulier les entreprises de la construction civile. Cette opposition se cristallisait d'un côté par des expulsions violentes d'habitants et des politiques de relogement peu soucieuses du sort de leurs « bénéficiaires-victimes » et de l'autre par une mobilisation sociale croissante et le recours à des mécanismes juridiques pour obtenir le respect des droits des habitants.

Face aux comportements prédateurs des autorités locales et à la dilution de toute une tradition d'amélioration compréhensive et *in situ* des quartiers précaires, l'agence ONU-Habitat tentait tout de même de faire acte de présence et parfois, de faire aussi barrière aux expulsions. Œuvrant le plus souvent dans l'ombre, sans trop s'exposer politiquement, elle paraissait vouloir inscrire son action dans une planification de moyen et long terme, comme pour jeter les bases d'un développement futur plus raisonnable et équitable – faute de pouvoir influencer la situation présente. Sous couvert de leurs « bonnes intentions » environnementales, d'autres organisations internationales semblaient en revanche plus enclines à faire ami-ami avec les gouvernements locaux, quitte à fermer les yeux sur certains écarts de conduite.

À cet égard, les préoccupations des acteurs internationaux au milieu des années 2010 ont semblé s'écarter de plus en plus de l'axe social pour se reporter sur des questions assez techniques (et donc opaques) de « risque » et d'anticipation de catastrophes « naturelles » ou sanitaires. Sur la scène internationale du développement, le nouveau *credo* des acteurs onusiens et des agences nationales de coopération est progressivement devenu celui de la « résilience », concept-valise qui s'est trouvé en passe de remplacer le développement durable comme paradigme dominant. Mais cette notion de résilience amenait avec elle un tout autre rapport à l'action internationale, car il ne s'agissait plus de tenter de corriger ou de transformer les problèmes mais en fin de compte de les accepter, et d'apprendre à s'adapter aux chocs. Très en vogue dans le champ du développement, mais peut-être plus encore dans le sous-champ de l'urbain, l'influence de la résilience commençait déjà à se faire sentir dans nos villes d'étude au moment de nos terrains : trois d'entre elles étaient intégrées à des programmes internationaux centrées sur cette thématique et on voyait se multiplier, dans la planification locale, les références à des initiatives de gestion de risque.

Ces transformations semblaient particulièrement cruciales dans la perspective de notre enquête, car elles touchaient de plein fouet les politiques de quartiers précaires : à Cali,

[1535] Avec des partenariats publics-privés omniprésents dans les pratiques de gestion locale, mais à la fois très encadrés. Ces partenariats nous paraissaient en effet ancrés dans des relations de long terme entre la sphère publique et un consortium très institutionnalisé d'entreprises régionales.

Medellin, Rio et même Fortaleza, la mitigation ou l'adaptation aux risques géologiques, environnementaux, climatiques etc. constituait désormais un des grands motifs (ou un des grands prétextes) du déclenchement de l'action publique dans et vis-à-vis des quartiers précaires (entendus ici comme informels). Dans les faits, de telles politiques impliquaient systématiquement le déplacement involontaire des populations, avec un relogement souvent distant et plus ou moins bien géré selon l'expérience des mairies en la matière. En tout cas, l'adaptation aux risques semblait fournir un prétexte nouveau à une pratique ancienne : l'exclusion spatiale des populations à faibles revenus et l'élimination progressive de l'habitat auto-produit du paysage urbain. Plusieurs chercheurs et même des associations de quartier en faisaient déjà le constat, mais la résilience, étroitement connectée à d'autres modèles de développement urbain tout aussi problématiques (la *smart city*, la ville numérique, etc.) semblait avoir encore de belles années devant elle. Elle alimentait déjà les activités de tout un réseau d'organisations internationales, de fondations et d'experts consultants[1536] gravitant autour des problématiques urbaines du Sud Global et capables de naviguer entre les champs (humanitaire, de développement durable, de gestion du risque naturel, de l'urbain etc.) pour sans cesse produire des innovations et donner du sens à leur propre travail, leur propre existence.

Dans les années 2010, la production conceptuelle et de paradigmes, à l'origine d'incessants recadrages de la question des bidonvilles, au niveau international et – par ricochet – domestique, nous semblait en cela plutôt néfaste à la recherche de solutions pérennes et négociées avec les habitants. En voulant s'aligner avec les nouveaux « enjeux » en vogue pour obtenir des financements de coopération internationale et toucher du doigt l'idéal de « smart city », attractive et mondialisée, les gouvernements locaux semblaient perdre de vue la question des inégalités, pourtant toujours d'actualité. Paradoxalement, dans nos cas d'étude, les programmes ambitieux d'amélioration de bidonvilles avaient laissé place, dans le meilleur des cas, à des micro-initiatives sociales, qui travaillaient au cas par cas et tentaient de « sauver les meubles » avec des budgets minuscules (*TIOs*, *Territorios sociais*). Le gros des ressources locales (et nationales) se concentrait plutôt sur de vastes projets d'aménagement urbain, à forte dimension de *greening*[1537] ou de mitigation du risque, mais voués surtout à permettre l'implantation de nouveaux centres commerciaux et hôtels sur des zones centrales stratégiques.

En résumé, l'internationalisation de la question des quartiers précaires a pris des formes assez diverses et changeantes au fil des époques. De la même manière, ses effets sur les politiques publiques des deux pays et des quatre villes d'étude ont également varié au cours du

---

1536 Pinson parle à ce sujet d'une « consultocracy » internationalisée. Voir : Gilles Pinson, « Eugene McCann and Kevin Ward 2011 (dir.), Mobile Urbanism », *art. cit.*

1537 Pour une lecture critique de cette tendance (que nous n'avons pas creusée dans la thèse) et de certains « dommages » collatéraux entraînés par sa promotion dans la gestion urbaine de divers pays du Nord, lire : Isabelle Anguelovski, James Connolly (dir.), *The Green city and social injustice. 21 tales from North America and Europe*, New York, Routledge, 2022

temps, influencés en outre par des « variables domestiques » multiples, allant des contextes politiques locaux et nationaux, au « hasard » des trajectoires individuelles au sein des corps technico-administratifs en passant par les ressources disponibles ou en jeu et bien d'autres éléments encore.

Un bilan critique sur les apports et les conséquences de l'internationalisation

Au niveau de la mise à l'agenda politique (international et domestique) de la question des bidonvilles, l'internationalisation a en tout cas joué un rôle d'adjuvante tout au long de la période considérée, en attirant l'attention sur une problématique qui soit n'existait pas encore soit n'était pas formulée pour elle-même ou laissée de côté, dans la hiérarchie des priorités des gouvernements en place. Dans l'ensemble, les débats et la production normative au niveau multilatéral ont contribué à affiner l'appréhension de cette question, favorisant son inscription comme problème public et sa prise en compte croissante dans la gestion urbaine locale et nationale. Sur l'ensemble de notre chronologie, la présence, la surveillance et la production normative des acteurs internationaux a aussi globalement permis d'accroître la protection des droits humains des populations installées informellement, notamment en favorisant le recul de pratiques violentes (et contre-productives) d'éradication.

En revanche, notre travail a permis de mettre en évidence deux grands cas de figure dans lesquels l'internationalisation de la question des bidonvilles a pu avoir un impact pernicieux ou du moins perturbateur sur la conduite des politiques locales. Le premier correspond aux moments et aux activités dans le contexte desquelles cette internationalisation s'est associée et même confondue avec le projet de néolibéralisation, notamment pendant les années 2000 et 2010. L'ouverture du traitement de la question des bidonvilles à des idées, initiatives, pratiques internationales a alors favorisé l'entrée de nouveaux enjeux (compétitivité) et surtout de nouveaux acteurs (secteur privé de la construction civile, le monde de la finance, les firmes d'assurances etc.) dont l'intrusion a plutôt perturbé la trajectoire de perfectionnement des politiques publiques locales en la matière au niveau des gouvernements locaux, qui ont abandonné les politiques ciblées.

Le second cas de figure correspond aux moments où cette internationalisation a été instrumentalisée par les acteurs domestiques qui ont tenté d'en extraire des ressources. Depuis les sphères domestiques, cette instrumentalisation a pu avoir des finalités financières, avec des situations où le prétexte du traitement d'un ou plusieurs quartiers précaires servait à saupoudrer « d'intérêt social » (ou environnemental) des programmes d'aménagement urbain bien plus vastes, qui recevaient, en conséquence, des fonds d'aide au développement. Les quartiers en question étaient alors traités « à la marge » et sur un plan exclusivement physico-urbanistique,

dans le cadre d'initiatives gérées plutôt par des ingénieurs ou techniciens (souvent même, des sociétés du secteur privé) que par des personnes qualifiées pour aborder convenablement des problématiques sociales complexes. Mais cette internationalisation a pu aussi s'orienter vers la recherche de ressources symboliques, dans des cas où s'internationaliser devenait une fin en soi, un moyen de « briller » sur la scène internationale et locale, d'afficher des compétences pour s'autopromouvoir, ou pour espérer revendre par la suite un « modèle ».[1538] Plus rares, ces situations partaient généralement d'une réelle intention d'agir dans les bidonvilles : le risque majeur était plutôt qu'elles ne soient pas menées à terme et se contentent de demeurer à un stade « publicitaire », non-effectif, comme le *Morar Carioca* à Rio – voire même le *Plan Maestro* à Cali.

En plus des deux que nous venons de citer, un troisième cas de figure pourrait aussi être identifié, qui considèrerait l'instrumentalisation de l'internationalisation de la question des bidonvilles par les acteurs internationaux eux-mêmes, en vue de légitimer leur présence, voire, d'auto-produire de la demande pour leurs propres activités. De manière générale et sans parler de l'internationalisation générale des villes induite par la mondialisation, notre travail a permis de mettre en évidence un mouvement de relative consolidation[1539] de ce que nous avons désigné comme le champ du développement, au sein duquel les thématiques urbaines ont également pris de plus en plus d'importance. Or, selon nous, le renforcement de ces deux ensembles imbriqués s'est matérialisé, en particulier au cours des trois dernières décennies, par un double mouvement de professionnalisation des acteurs et de montée en technicité des politiques de coopération. Vis-à-vis de notre objet, ces transformations ont eu des effets ambivalents, puisqu'elles ont à la fois favorisé des appréhensions plus précises et éclairées (tentatives de définition du *slum*, collecte de données et production de statistiques pour mieux discriminer entre des situations et régions différentes, localisation des objectifs de développement, etc.) et entraîné une surenchère de paradigmes, ceux-ci plus ou moins ouverts, mais qui dans l'ensemble, ont peu à peu détourné l'attention des acteurs par rapport à certains enjeux essentiels.

À bien des égards, la créativité et les nombreuses innovations affichées sur les réseaux sociaux (de plus en plus actifs) des organisations internationales ou de leurs experts-consultants, nous sont apparues comme le symptôme d'une configuration développementiste dans laquelle il ne s'agissait plus de résoudre des problèmes concrets et existants mais de produire, à partir des nouvelles ressources et technologies disponibles, de nouvelles questions à solutionner[1540].

1538 Dans certains cas précis, ces deux modalités pouvaient s'articuler avec la toute première, sur la néolibéralisation.

1539 Nous avons conscience que cette consolidation n'a rien de linéaire : nous nous sommes appliquée, tout au long de la démonstration, à en souligner les « heurts », les résistances internes etc.

1540 Lire, là-dessus, l'ouvrage précurseur de Balandier, qui ouvre des pistes de réflexion intéressantes sur les possibles dérives dans les pratiques internationales de coopération. G. Balandier, *Le Grand Système*, *op. cit.*

Les politiques de risque et de résilience que l'on a étudiées dans le chapitre 4.C offrent une assez bonne illustration de cette tendance à penser les politiques de développement « in abstracto » ou sur un mode essentiellement technico-scientifique et à se distancier des enjeux traditionnels de solidarité.

Elles ne sont d'ailleurs pas les seules et on aurait tout aussi bien pu se pencher plus attentivement sur l'émergence et l'influence d'autres idées, que l'on s'est contentée de mentionner. Sur la présence notamment du numérique, comme outil mais de plus en plus aussi comme philosophie des politiques de bidonvilles, le titre d'un rapport de l'OCDE nous a paru très révélateur des contradictions inhérentes aux nouveaux paradigmes (ou micro-paradigmes) : « Mieux tirer parti de la transition numérique pour les villes intelligentes du futur »[1541]. À en croire cet énoncé, la transition numérique serait un moyen privilégié d'aboutir au fameux modèle de « smart city », traduction littérale de « ville intelligente ». Or, d'après Antoine Picon, ce modèle se définit justement par rapport au recours aux technologies numériques comme outils de gestion, les premières occurrences du terme *smart* dans le lexique urbain ayant été retrouvées dans le discours de grandes entreprises du numérique, IBM et Cisco[1542]. Cet exemple met bien en lumière la dimension auto-réalisatrice de certaines des recommandations ou des modèles portés par les organisations internationales dans le domaine de l'urbain et que l'on retrouve aussi au niveau de la production intellectuelle sur la question des bidonvilles. Comme un serpent qui se mord la queue, ces nouvelles méthodologies et ces nouveaux horizons à atteindre ne semblent en fait destinées qu'à s'auto-alimenter, générant toute une gamme de nouvelles activités et de nouvelles tâches peu significatives en termes d'impact, mais évidemment très stimulantes pour les nombreux experts gravitant autour de ces thématiques[1543].

Pour nous, la tournure prise par l'internationalisation de la question des bidonvilles (qui pourrait être considérée comme une fenêtre ouverte sur des tendances plus globales) sur les dernières années de la période est symptomatique d'une forme de dépolitisation de cette thématique[1544], et de la *cause* du développement en général. Symptôme aussi d'un problème plus général de financement[1545], qui contraint effectivement certains acteurs, domestiques et

[1541] OECD, *Mieux tirer parti de la transition numérique pour les villes intelligentes du futur*, 2019
[1542] A. Picon, « Villes et systèmes d'information », *art. cit.*, p. 87
[1543] Lire : K. Weyland (dir.), *Learning from foreign policy models in Latin American policy reform*, *op. cit.*
[1544] Cette critique rejoint le propos d'Edgar Pieterse dans son ouvrage : E. Pieterse, *City futures*, *op. cit.*
[1545] Qui fait l'objet d'un intérêt (et d'une demande de traitement) croissant sur la scène multilatérale, sans que des solutions concrètes n'aient encore réellement été trouvées. Cette question a été abordée en avril 2022, lors du sommet de haut-niveau organisé à New York en vue de faire le point sur la mise en œuvre du NUA et auquel nous avons assisté à distance, sur la chaîne télévisée des Nations Unies. L'enjeu du financement a été mis au centre de la discussion dès le début de la réunion par le Président de l'ECOSOC, qui s'est appuyé, dans son intervention, sur les résultats d'une rencontre spéciale sur l'urbanisation durable et la mise en œuvre du NUA, qui s'était tenue quelques jours auparavant, le 21 avril 2022. Voir : ECOSOC, « Statement by H.E. Mr Collen V. Kelapile, President of the ECOSOC, at the High-level Meeting of the General Assembly to assess progress on the implementation of the NUA », General Assembly Hall, 28 april 2022

internationaux, à devoir mettre en œuvre de nouvelles « techniques » pour agir avec des budgets réduits, cette dépolitisation de l'internationalisation ne s'achemine pas moins vers une dépolitisation par l'internationalisation. On irait ainsi vers la dilution globale des méthodes et des savoirs accumulés internationalement ET localement en matière de traitement social et urbanistique de la question des bidonvilles dans des « solutions alternatives » toujours plus créatives, mais toujours plus éloignées des besoins réels des habitants et de la résolution des problèmes de fond.

En effet, comme on l'a montré dès le premier chapitre, l'habitat informel et précaire puise ses origines et sa raison d'être dans des enjeux éminemment politiques, à savoir le creusement des inégalités de revenu au niveau global et leur traduction dans des phénomènes de marginalisation spatiale, voire d'expropriation, à grande échelle. À nos yeux, ceux-ci n'auront de cesse d'exister et de se reproduire s'ils ne sont pas traités et pris en compte dans le débat.

Malgré tout, et bien que notre étude ait mis en évidence l'incidence de l'internationalisation sur les orientations de l'action publique domestique, la capacité de celle-ci à affecter le cours des politiques locales reste à nuancer. Comme on l'a souligné à travers l'étude de cas et la mise en regard de nos quatre villes (entre elles), les effets (positifs ou pervers) de cette internationalisation sont demeurés assez ténus, surtout dans le cas de villes moins insérées dans les dynamiques politiques et économiques de la mondialisation. Au niveau local et dans une moindre mesure, national, ils se sont généralement aussi manifestés avec un décalage temporel d'une ou plusieurs années, le temps que les directives, idées, interventions extérieures se diffusent et soient intégrées aux réflexions et aux pratiques des acteurs domestiques. Dans le cas de la circulation d'idées ou de paradigmes, le processus d'appropriation par les acteurs domestiques allait de pair aussi avec de possibles mutations ou pertes qualitatives d'informations par rapport au contenu original. Pour toutes ces raisons, la succession plus rapide des paradigmes internationaux de développement ou des modèles de développement urbain dans la période récente s'est plutôt traduite, dans le contexte des cas, par des situations de « venue shopping »[1546], où les gouvernements locaux semblaient pouvoir choisir entre plusieurs idées, plusieurs orientations, ne retenant que la ou les plus avantageuse.s pour eux[1547].

[1546] M. E. Keck, K. Sikkink, « Transnational advocacy networks », *art. cit.*

[1547] Kurt Weyland, qui met en évidence les dérives et les intérêts *professionnels* en jeu dans les politiques de coopération de certaines organisations, aboutit lui aussi au constat d'une capacité sélective importante des gouvernements dans les transferts de politiques. En dernière analyse, peuvent accepter *ou refuser* d'intégrer certaines recommandations, modèles etc. K. Weyland (dir.), *Learning from foreign policy models in Latin American policy reform, op. cit.*

Quelques ouvertures et pistes de recherche

Eût égard à nos activités de « profilage »[1548] et à l'attention que nous avons accordée aux experts internationaux liés à la communauté urbaine, ceux-ci nous semblaient d'ailleurs prendre leur parti de cette multiplicité d'options disponibles, en se positionnant sur plusieurs spécialités ou en se formant, en cours de carrière, à de nouveaux enjeux. En résultaient, sur leurs profils Linkedin et sur les intitulés des postes en eux-mêmes, des combinaisons de termes toujours plus créatives : finance résiliente ou durable, habitat collaboratif « vert » etc. Bien que nous n'ayons pas eu l'occasion d'en parler dans la thèse, notre enquête de terrain nous a à cet égard permis de prendre conscience de l'influence déterminante du *Lincoln Institute*, dans la structuration du débat urbain sur et vis-à-vis du continent américain. À mi-chemin entre le *think tank*, le modèle classique de la fondation états-unienne et le centre de formation professionnelle, cet acteur, que nous ne connaissions pas avant d'entamer la recherche, s'est peu à peu imposé dans nos entretiens comme un possible acteur de poids, ou du moins d'avenir, pour penser l'internationalisation de certaines problématiques urbaines liées à la gestion foncière, notamment la question de l'habitat informel. De manière assez significative, beaucoup de nos enquêté.es, à Rio et Cali principalement, mais aussi à Medellin, Fortaleza, Maceió et en France, nous ont confié avoir suivi (ou donné) des enseignements de cet institut, dont ils soulignaient généralement la qualité et l'utilité. Dialoguant assez bien avec les tendances susmentionnées, à la technicisation et la professionnalisation du champ, mais aussi avec certains des grands concepts à la mode, ce prisme de la formation par des instituts internationaux nous est apparu en effet comme une entrée pertinente pour envisager les évolutions du débat internationalisé sur les bidonvilles. En l'occurrence, le Lincoln offrait aussi un bon moyen d'appréhender la circulation des idées dans des arènes internationalisées et la capacité de ces idées à ensuite pénétrer, via les individus et leurs trajectoires professionnelles, les sphères domestiques, notamment de la gouvernance locale. Dans une veine assez proche, Ananya Roy a étudié le rôle du Boulder Institute dans la construction de références partagées (et sans doute d'une forme de communauté, bien qu'elle n'en parle pas vraiment) autour de la microfinance[1549]. Selon elle, l'apparition de cette classe d'experts en microfinance aurait contribué, rétrospectivement, à alimenter la production de concepts, de programmes etc. en lien avec la thématique, participant ainsi de la croissance de celle-ci et de son « succès » sur la scène du développement. Si le Lincoln Institute ne semble pas tout à fait structuré de la même façon que son homologue turinois, de par la diversité des thèmes abordés, l'absence de cours en présentiel et la dimension quasi-militante de certains enseignements, il serait néanmoins intéressant, dans l'hypothèse où il continuerait de grandir, d'analyser plus en profondeur le degré et le sens de son influence

[1548] Voir dans l'introduction.
[1549] A. Roy, *A Poverty Capital*, *op. cit.*, « Chapter 5. Subprime Markets. Making Poverty Capital », p. 187-222

(hypothétique) sur le débat ou sur les pratiques, à divers niveaux. Cette piste pourrait d'ailleurs constituer une bonne entrée de recherche en vue d'appréhender les logiques de convergence et d'homogénéisation des savoirs techniques sur le traitement des bidonvilles (ou sur l'urbain en général) à l'échelle internationale.

Dans une perspective assez similaire, centrée sur l'étude des acteurs impliqués dans la conception des politiques de quartiers précaires et le débat plus général sur l'urbain, il serait sans doute utile aussi de se pencher plus précisément sur cet ensemble très hétérogène et aux frontières assez poreuses que nous avons parfois désigné sous le nom de « communauté urbaine ». Employée dans la démonstration comme concept émique, cette dénomination nous a permis de mettre en relief, à certaines périodes, des processus de convergence au niveau international, entre des acteurs et des groupes divers mais relativement interconnectés, animés, au moins ponctuellement, par des buts ou des visions similaires. En même temps, cette expression nous a aussi causé quelques difficultés dans la construction de notre réflexion et à plusieurs reprises au cours des entretiens nous avons remarqué que sa compréhension pouvait différer en fonction des acteurs et des points de vue. Dans certains cas, elle était employée dans un sens très large, pour se référer à l'ensemble des acteurs intéressés par les thématiques urbaines et susceptibles de participer, assidûment ou de manière plus ponctuelle, aux rencontres et aux discussions internationales organisées sur le sujet. Dans d'autres cas néanmoins, elle revêtait un caractère plus exclusif, renvoyant non pas à l'ensemble des protagonistes de ces échanges mais seulement à une petite partie. Les membres de cette communauté réduite étaient reconnaissables par leur posture engagée voire militante sur certaines questions (adhésion aux idées issues des théories marxistes de l'urbain), par l'existence entre eux de liens d'interconnaissance (parfois assez lâches néanmoins) et par un positionnement professionnel, personnel ou disciplinaire garantissant une forme d'indépendance politique par rapport aux États et aux institutions internationales[1550]. Les fonctionnaires d'organisations internationales ou les consultants étroitement associés aux cercles d'experts de ces organisations se retrouvaient exclus de cette communauté, au regard de leurs intérêts professionnels et des exigences de mandats, qui étaient perçus comme des biais dans leur capacité à aborder les problématiques pour elles-mêmes.

Cette différenciation tacite, sur laquelle d'ailleurs, nos enquêtés ne s'accordaient pas toujours, a beaucoup stimulé notre réflexion tout au long de la thèse. Au terme de la démonstration, elle nous apparaît comme une manière assez intéressante de mettre en perspective les réflexions ébauchées sur la dérive technocratique dans le traitement internationalisé de la question des bidonvilles. La distinction opérée par certains acteurs du

[1550] Il s'agissait généralement de chercheurs, membres d'ONG, de collectifs, de CBO, leaders communautaires, consultants indépendants, spécialistes en urbanisme, architecture, droits humains etc.

champ urbain entre leur propre positionnement, revendiqué comme militant et autonome, et celui des membres d'organisations internationales, perçu comme biaisé et ancré dans des agendas politiques particuliers, éclaire en effet assez bien l'existence de dilemmes, dans la manière d'aborder les problématiques de développement. Des recherches ont déjà été menées, qui montrent l'influence des champs disciplinaires sur la manière d'appréhender les problématiques de quartiers précaires au cours des différentes époques[1551]. Nous pensons qu'une tentative d'ethnographie de ladite « communauté urbaine » pourrait aussi permettre d'éclairer certaines dynamiques ou tensions sectorielles. De la même manière que Sandrine Revet a analysé le « monde social du risque »[1552], étudier plus précisément la composition, les évolutions, les pratiques plus ou moins ancrées et les interactions au sein de cette communauté internationale de l'urbain pourrait se révéler utile pour mieux comprendre les orientations du débat sur l'urbain et analyser plus finement les processus de formation et circulation de nouvelles idées ou méthodes d'intervention.

Les limites de notre approche

De manière générale, ces pistes de recherche nous renvoient aussi à des aspects que nous aurions pu creuser davantage dans la thèse, et qui sans doute auraient rendu plus rigoureuse notre appréhension de la circulation d'idées et de personnes ou de la formation des paradigmes que nous avons mis en évidence. Le choix de travailler sur un sujet aussi large que l'internationalisation de la question des quartiers précaires (sur une période de pas moins de 120 ans *et* sur la base de l'étude de six trajectoires d'action publique locales et nationales) a ainsi eu pour revers la nécessité de resserrer le cadrage de notre question de recherche.

Comme signalé en introduction, nous avons notamment dû renoncer à inclure tout un pan de la réalité du traitement des quartiers précaires, situé au niveau des initiatives locales non-gouvernementales, menées de manière autonome par les communautés et ou les associations de quartier. Au niveau international, la participation de la société civile aux débats et aux différentes productions sur les bidonvilles a été plus aisée à appréhender[1553], même si nous avons conscience d'avoir, là encore, laissé passer un grand nombre de discussions et de contributions : notamment une partie des idées qui n'ont pas « gagné », qui ne sont pas

[1551] P. Ward, « The Lack of 'Cursive Thinking' », *art. cit.*
[1552] S. Revet, *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles », op. cit.*
[1553] Via des rapports de conférences, des rapports émanant des ONG elles-mêmes ou de la littérature secondaire produite par les chercheurs qui se sont justement centrés sur l'étude des mouvements sociaux et des mobilisations « par le bas » sur notre thématique.

parvenues à s'imposer dans des arènes internationales ou des documents, rapports officiels que nous avons pu consulter.

Par ailleurs, nous avions pris le parti dès le début de notre recherche de ne pas considérer des interventions exclusivement policières ou militaires dans les quartiers étudiés comme des « politiques de bidonvilles », ce qui impliquait de les écarter du spectre d'analyse et de ne les mentionner, à la limite, que comme éléments de contexte. Loin de vouloir invisibiliser des phénomènes tels que la répression policière[1554] nous entendions promouvoir une vision suivant laquelle il ne pouvait y avoir d'action publique dans les bidonvilles que sociale, urbanistique, économique, ou à la rigueur sécuritaire, mais visant alors la sécurité des habitants à l'intérieur du quartier. Un tel choix se justifiait, là encore, par la nécessité de borner notre approche et la collecte de données, mais surtout par une volonté *militante* de défendre *académiquement* l'idée d'une invalidité de ce type d'interventions musclées comme « politiques » cohérentes et dignes de ce nom[1555]. L'objet (scientifique) des interventions policières ou militaires dans les *favelas* relevait en outre d'une littérature spécifique, généralement sociologique ou anthropologique[1556] et distincte des corpus d'analyse de politiques publiques massivement mobilisés dans la thèse[1557]. À y bien regarder, cependant, des liens assez forts semblaient relier ces deux ensembles. Toujours au Brésil, plusieurs auteurs se sont appliqués à jeter des ponts entre des approches ou disciplines restées longtemps cloisonnées les unes par rapport aux autres, pour mettre en évidence les interactions fortes entre violence urbaine et intervention urbanistique, entre perspective sécuritaire et action sociale. La thèse de Rodrigo Faria Iacovini offre là-dessus une très précieuse contribution, qui dialogue en outre avec nos cas d'étude colombiens[1558]. S'inscrivant dans une perspective d'économie politique, cet auteur se penche en effet l'urbanisation de favelas qu'il étudie au prisme de la question de la violence politique. Ses observations à Rio de Janeiro et Medellin (il étudie aussi Bogota et São Paulo) le conduisent à noter que « la grammaire de la violence possède, en somme, un impact considérable sur la formulation et le développement d'expériences d'urbanisation de favelas »[1559]. Inversement, il

---

[1554] Même si, dans une certaine mesure, c'est ce qui a pu se produire.

[1555] Car les politiques publiques visent généralement des « bénéficiaires », et nous considérons que les interventions violentes dans les quartiers précaires sont plutôt de nature à faire des *victimes*.

[1556] Au Brésil, un champ très riche d'études sur la violence dans les favelas semblait s'être constitué, notamment à l'Université de São Paulo. En sociologie, Gabriel Feltran a produit divers travaux ethnographiques réalisés auprès des organisations criminelles. Voir : Gabriel Feltran, *Irmãos, Uma história do PCC*, São Paulo, Companhia das Letras 2018. Outre les contributions d'anthropologues déjà citées dans l'état de l'art et le corps de la thèse (Vera Telles da Silva, Mariana Cavalcanti et autres), nous avons également consulté : Thiago Rodrigues, « Guerra às drogas, ainda e sempre? », *Teoria e debate*, edição 97, 06/02/2012 (sans pagination), et Alexandre Magalhães, « A guerra como modo de governo em favelas do Rio de Janeiro », *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], vol. 36, n° 106, 2021

[1557] Centrés pour leur part sur l'étude de politiques, nationales ou locales, visant à apporter des réponses urbanistiques, sociales, de logement, économiques etc. à des « problèmes » déterminés dans les quartiers précaires.

[1558] R. F. G. Iacovini, *A Política que alimenta e a violência que mata, op. cit.*

[1559] *Ibid.*, p. 219

affirme aussi que « l'urbanisation de favelas s'emmêle dans des réseaux et des champs de force ou de pouvoir denses et multiples, entre la violence, la politique (avec un « P » majuscule et un « p » minuscule), les divers intérêts et autres nécessités. »[1560] Son travail permet en effet de mettre en lumière les liens très forts entre des contextes de violence, aussi bien urbaine ou sociale que d'État – les deux étant étroitement connectés, dans la Colombie du conflit armé et dans le Brésil des politiques de « pacification »[1561] – et la fabrique de la politique urbaine, en particulier au niveau de la prise d'initiatives publiques visant l'amélioration des bidonvilles. Il s'appuie dans sa démonstration sur les travaux de Mariana Cavalcanti, qui pousse encore plus loin le raisonnement en remarquant que :

> « L'institutionnalisation de la politique d'urbanisation des favelas s'est légitimée dans la sphère publique comme une réponse au contrôle territorial exercé par le trafic de drogues à Rio de Janeiro. En d'autres termes, la logique sous-jacente est que la violence justifie les améliorations infrastructurelles dans les favelas. Ainsi, paradoxalement, la violence et le stigmate associés à ces zones finissent-ils par créer les conditions de leur amélioration matérielle et aussi de la reconnaissance politique de leurs habitants – en même temps qu'ils se reproduisent comme stéréotypes et entretiennent des relations de pouvoir qui renforcent l'idée d'une altérité culturelle par rapport à la ville dite « formelle ».[1562]

Cette citation est intéressante car elle défend un point de vue non seulement contre-intuitif, mais qui renverse encore les fondements de la littérature sur les politiques d'amélioration de bidonvilles. Sans le contredire entièrement, notre travail invite malgré tout à le nuancer, à plusieurs égards. D'une part parce que nous avons justement mis en évidence d'autres facteurs déterminants dans le déclenchement de politiques de bidonvilles, incluant le poids de volontés individuelles (agrégées) au sein des administrations locales[1563] et surtout l'influence, sous ses multiples facettes, de la variable internationalisation. D'autre part, nous avons montré aussi que toutes les formes d'intervention dans les bidonvilles ne se valent pas et que certaines non seulement n'obtiennent pas, mais ne visent pas non plus des améliorations significatives de la vie des populations, ou leur reconnaissance politique. Or justement, la finalité attachée à la

---

[1560] *Ibid.*, p. 9

[1561] Voir l'argument de Feltran et Rui sur la pacification comme ultime étape de la guerre et sur les rapports ambigus entre guerre et démocratie au Brésil : Taniele Rui, Gabriel Feltran, « Guerra e Pacificação: palavras-chave do conflito urbano contemporâneo », Nota do Comitê Migrações e Deslocamentos da Associação Brasileira de Antropologia, Brasília, ABA, 2015 (sans pagination)

[1562] Cavalcanti (2013), citée par : R. F. G. Iacovini, *A Política que alimenta e a violência que mata*, *op. cit.*, p. 218 ; voir dans l'article original : M. Cavalcanti, « À espera, em ruínas », *art. cit.*, p. 194

[1563] Cas des années 1980 à Rio, avec la période de créativité au sein de la SMDS (chapitre 1, C), cas de TIOS à Cali ou de l'initiative de la SMIL (chapitre 4, B) : des individus se départissent des préjugés pouvant exister, dans la société au sein de laquelle ils évoluent et agissent dans l'intention de venir en aide aux populations des quartiers précaires.

conception et la formulation des initiatives visant les bidonvilles est souvent apparue comme un facteur clé, dans notre travail pour interpréter et dans une certaine mesure, prévoir, sinon leur « succès/échec », du moins leur capacité à réellement entrer en vigueur. Nous pensons à cet égard que des politiques uniquement motivées par un enjeu sécuritaire ou clientéliste parviendraient difficilement à sortir du papier ou dépasser la phase pilote – c'est d'ailleurs ce qui a expliqué, dans les années Brizola à Rio, le caractère éphémère (voire intangible) de plusieurs mesures (clientélistes) de réhabilitation des quartiers. Ces arguments ne font cependant que nuancer le propos de Cavalcanti et de Iacovini, et montrer que la violence n'est pas *systématiquement* un facteur déterminant. Leurs contributions au débat restent selon nous fondamentales, en ce qu'elles poussent à des réflexions élargies sur la fabrique des politiques urbaines, où les rapports de force sont étudiés de manière approfondie et examinés suivant des approches empiriques, attentives aux pratiques des acteurs. La lecture de leurs travaux semble en cela apporter un éclairage complémentaire à notre travail, comblant certaines des lacunes causées par nos choix de départ.

Par ailleurs, et conformément à l'agenda de recherche esquissé par Rui et Feltran[1564] lors du congrès de l'Association brésilienne d'anthropologie de 2015, cette prise en compte de la violence comme élément structurant dans la compréhension des logiques régissant les quartiers précaires et leur traitement par les autorités publiques débouche sur une réflexion internationalisée, qu'il aurait été passionnant aussi de pouvoir inclure à notre analyse. Partant d'une réflexion autour de la métaphore de la « guerre », amplement mobilisée dans le langage médiatique et public, au Brésil, pour parler des rapports entre les favelas et l'État, ces deux auteurs soulignent en effet qu'il serait nécessaire, pour mieux comprendre les logiques qui régissent ces conflits (véritables, et pas seulement métaphoriques) de « parcourir des territoires globaux, bien au-delà des favelas, prisons et *cracolands* »[1565]. Ils appellent d'ailleurs à ethnographier une « guerre contre les drogues » dont ils soulignent le caractère globalisé et les conséquences très concrètes et souvent tragiques sur la vie de nombreux individus, assassinés, enfermés dans des territoires fermés par des frontières symboliques, etc.

Cette suggestion nous renvoie ainsi à deux grands événements, dans les relations internationales, qui ont pu aussi influer le traitement domestique[1566] de la question des quartiers précaires et dont on n'a pas ou très peu parlé ans la thèse : la politique étatsunienne de *War on drugs*, suivie de la Guerre contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre. En Colombie comme au Brésil, la politique anti-drogue lancée par Richard Nixon pendant les années 1970

[1564] T. Rui, G. Feltran, « Guerra e Pacificação », *art.cit.*
[1565] *Ibid.*
[1566] En théorie, elles auraient aussi pu influencer son traitement sur la scène multilatérale, mais nous n'en avons pas vu la trace dans nos recherches et pensons donc que cette influence ne s'est pas manifestée, ou bien de manière mineure et très indirecte.

s’est répercutée sur les sociétés de manière assez aiguë, en incitant les États à se murer dans des postures de « *mano dura* » vis-à-vis de tout un ensemble de pratiques et de groupes sociaux considérés comme liées au narcotrafic[1567]. En Colombie, cette question a même été un des catalyseurs du conflit armé et de son « urbanisation » à partir des années 1980 et surtout 1990, les quartiers marginalisés se convertissant en des territoires de guerre, occupés par des groupes armés et parfois disputés par les forces armées de l’État[1568]. Mais le tournant s’est surtout produit au début des années 2000, avec le lancement du Plan Colombia par G.W. Bush : un paquet d’aides financières et techniques destinées originellement à lutter contre le narcotrafic, et renforcé après le 9/11 par la consolidation du discours anti-terroriste dans la politique étrangère étatsunienne et dans le monde de manière générale[1569]. Dans les faits, la présence renforcée des troupes états-uniennes sur le territoire colombien et les fonds assez conséquents alloués aux forces armées nationales (et paramilitaires) ont eu pour effet d’entraîner des reconfigurations au niveau des circuits de la drogue, dont la production, par « effet ballon », s’est reportée sur le Pérou et la Bolivie, tandis que l’exportation était massivement récupérée par les mafias brésiliennes[1570]. Plusieurs auteurs brésiliens ont documenté ce moment de recrudescence des trafics, les modes d’organisation des groupes mafieux et leurs interactions avec l’appareil politique et répressif. Une partie des travaux liés à la thématique des favelas au Brésil s’inscrit d’ailleurs dans cette démarche. Toutefois, comme l’on souligné Rui et Feltran, identifier plus précisément et de manière continue les points de contacts entre les activités ou les décisions internationales et ces « guerres » domestiques relèverait d’un programme de recherche à part, et qui demeure encore peu exploré. Etudier en profondeur l’influence (indirecte) de ces deux grandes décisions de la politique étrangère étatsunienne sur le traitement des quartiers précaires aurait pour nous représenté un travail de collecte de données colossal et par ailleurs très spécifique, qui aurait demandé d’ouvrir franchement notre perspective au champ des études sur la violence, que nous préférions écarter.

Cette relative[1571] mais double impasse (sur l’agenda international sécuritaire deux fois imposé par les États-Unis et sur la violence politique au niveau domestique) nous a néanmoins conduite à une omission assez regrettable, dans la thèse : celle des UPP de Rio. Ce programme,

---

[1567] R. F. G. Iacovini, *A Política que alimenta e a violência que mata*, *op. cit.*, p. 190

[1568] Grupo de Memoria Histórica, *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013, p. 154-155

[1569] T. Rodrigues, « Guerra às drogas, ainda e sempre? », *art. cit.*

[1570] Sur la base d’un rapport de l’UNODC, André de Mello e Souza et Rodrigo Fracalossi de Moraes notent que « le nombre d’appréhensions de cocaïne dans les ports européens sur des navires provenant du Brésil a été multiplié par dix [entre 2005 et 2009, passant] de 25 à 260, avec un volume d’appréhensions également en forte hausse, de 339kg à 1,5 tonnes. » Voir : André de Mello e Souza, Reginaldo Mattar Nasser, Rodrigo Fracalossi de Moraes (dir.), *Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao Terror. Reflexões sobre terrorismo no século XXI*, Brasília, 2014, [capitulo 1], p. 23

[1571] Relative, car nous avons tout de même été suffisamment attentive aux contextes politiques des cas d’étude pour saisir, le cas échéant, la prégnance d’agendas internationaux sécuritaires ou anti-drogue.

commencé par le Gouvernement d'État et transféré à la mairie[1572], a pourtant représenté un moment important dans la trajectoire *carioca* (et même, brésilienne[1573]) du traitement de la question des *favelas* – ils nous avait d'ailleurs beaucoup intéressée pendant notre terrain. Outre nos choix d'angle d'approche, sa quasi-absence dans notre travail a aussi été la conséquence de la structure chronologique et « comparative » que nous avions adoptée. N'ayant pas eu d'équivalent du côté colombien et ayant coïncidé temporellement avec d'autres initiatives à Rio, intégrer les UPP à la démonstration aurait créé un déséquilibre dans notre dispositif argumentatif, sans d'ailleurs apporter beaucoup de matière à notre propos sur l'internationalisation[1574].

Pour de tout autres raisons, un certain type d'acteur s'est lui aussi retrouvé quelque peu invisibilisé dans l'économie générale de la thèse : il s'agit des agences nationales de coopération. En réalité, plusieurs ont été mises à l'honneur dans l'argumentation à des moments bien précis de notre généalogie, en raison de leur influence sur le cadrage des approches de la question des bidonvilles : USAID au temps de l'Alliance pour le Progrès, DFID au moment du SUF et des politiques de microcrédit, la GIZ avec son expertise sur le risque… À l'échelle de l'ensemble des pays du Sud Global, ces agences et bien d'autres encore ont joué un rôle important de financement et d'initiative de programmes tout au long de la période et en particulier depuis les années 1990 (fin de la guerre froide, conférence Habitat II, recherche et renforcement des savoirs techniques sur la coopération pour le développement). Dans nos villes et pays d'étude, leur implication dans des projets touchant aux quartiers précaires est toutefois restée limitée, à plusieurs exceptions près, que nous avons citées[1575]. À cet égard, il faut préciser que le choix de nos villes d'étude a interféré de manière déterminante avec nos résultats et que des cas d'étude différents, par exemple situés sur le continent africain (très prisé par les agences anglosaxonnes et française) auraient pu conduire à visibiliser davantage ces acteurs, ainsi que certains programmes tels que le SUF ou le PSUP, que nous avons brièvement évoqués. Cette observation doit aussi être interprétée comme une invitation à la prudence à l'heure de généraliser les résultats d'une recherche ancrée dans un socle empirique précis (et dont la finalité est aussi de produire des connaissances sur ses cas d'étude particuliers).

[1572] Un passage de relai assez inédit dans l'histoire locale. Source : divers entretiens

[1573] T. Rodrigues, « Guerra às drogas, ainda e sempre? », *art. cit.*

[1574] Pour creuser le sujet des UPP, nous renvoyons à l'excellente thèse : M. Pandolfi Guerrero, *Dilemas para a consolidação de uma politica publica territorial, op. cit.*

[1575] Par exemple la coopération française, allemande et espagnole à Medellin dans le cadre des PUI (chapitre 2,A), la coopération française à Fortaleza dans les *mutirões* (chapitre 2, C), etc.

Pour passer à l'action : quelques pistes concrètes pour l'amélioration du traitement de la question des bidonvilles

Rappelées les limites scientifiques et identifiées les possibles biais de notre approche de recherche, il semblerait important aussi de revenir sur les obstacles qui, en pratique, continuent de faire barrière à la mise en œuvre de mesures pertinentes et significatives pour résoudre effectivement les problèmes auxquels sont confrontés les habitants de quartiers précaires et les gestionnaires urbains. Au regard de notre étude socio-historique et multi-scalaire de la trajectoire de la question des bidonvilles, trois grands problèmes persistent aujourd'hui qui empêchent de parvenir à des solutions satisfaisantes : la prégnance du néolibéralisme dans la gestion de la ville et la manière de penser le développement urbain (a), la discontinuité au niveau de l'engagement des acteurs (b) et le technocratisme dans les approches internationales (c).

a) Se doter de garde-fous contre les dérives induites par la néolibéralisation des politiques urbaines

L'influence de la néolibéralisation sur la gestion urbaine est un phénomène que nous avons déjà amplement étudié dans cette recherche et que beaucoup des auteurs travaillant sur le traitement des bidonvilles au niveau local dans les villes de la région ALC abordent aussi dans leurs travaux. Pour contrer les comportements prédateurs déployés par les acteurs, publics ou privés, qui tentent notamment de s'emparer des terres en expropriant des communautés vulnérables, ou qui, par leurs décisions, empêchent les classes populaires d'avoir accès à des logements décents et centraux, les solutions préconisées sont généralement des mesures juridiques, normatives et de planification. Du côté de la gestion locale, renoncer à la quête effrénée d'attractivité au profit de celle de l'équité et de la justice sociale serait évidemment une solution idéale, mais qui nécessiterait que les décideurs adhèrent à ce projet, ou soient incités à le faire. Les conditions pour un tel revirement n'étant que très rarement réunies, une option alternative consisterait à adopter, au niveau local ou national, des normes concrètes vouées à davantage encadrer la participation des marchés ou acteurs privés à la fabrique de la ville, l'escalade des prix du foncier et sans doute aussi le recours par les autorités publiques à des arguments comme ceux du risque naturel ou de l'intérêt général. Mais les gouvernements (locaux et nationaux) n'étant pas toujours disposés à se lier eux-mêmes les poings en promulguant des normes plus strictes à ce niveau, l'international aurait véritablement un rôle à jouer dans ce domaine.

On l'a vu, de nombreux outils existent déjà, à l'échelle internationale, qui permettent soit d'inciter les gouvernements à adopter des comportements plus vertueux et plus éclairés en matière d'administration urbaine (NUA, ODD 11 et autres), soit de leur rappeler la nécessité de garantir le respect des droits fondamentaux des personnes, notamment en matière d'expulsions et de déplacement forcé ou involontaire. Là-dessus, nous pensons qu'un cadre normatif international plus strict sur la protection des habitants de quartiers précaires pourrait être mis en place, qui permettrait non pas d'assurer un respect absolu des droits humains – en l'absence de dimension coercitive dans le droit international, des acteurs « déviants » pourraient, dans les faits, continuer à outrepasser les règles – mais au moins de sensibiliser davantage les États et les organisations internationales à ces questions. L'adoption d'une résolution plus ferme contre les expulsions ou sur la manière d'encadrer les déplacements involontaires à l'Assemblée Générale des Nations Unies pourrait à cet égard envoyer un message fort. Dans le contexte récent de la pandémie de Covid-19, où le sans-abrisme et les expulsions étaient devenues, aux yeux des gouvernements, une véritable menace pour le maintien de l'ordre sanitaire[1576], des mesures strictes de régulation ont d'ailleurs été adoptées dans certains pays et à l'international[1577] qui ont permis de garantir (plus ou moins efficacement) le droit au logement des personnes pendant toute la durée de la pandémie. La capacité des autorités publiques à réagir et à s'adapter pour faire face à une situation de crise est révélatrice du potentiel de créativité et de mobilisation disponible au niveau de celles-ci : des solutions sont bel et bien envisageables, et elles peuvent être mises en place, à condition qu'une volonté politique suffisante existe. À l'échelle multilatérale, l'ECOSOC a adopté une résolution en juin 2020 pour « Assurer l'accès de tous à des systèmes de protection sociale et à un logement à un coût abordable pour lutter contre le sans-abrisme »[1578], une décision importante et qui est venue renforcer le cadre normatif en vigueur dans ce domaine.

Par ailleurs, au regard des dérives que nous avons mises en évidence dans la dernière sous-partie (chapitre 4, C), nous considérons aussi que les experts ou acteurs engagés dans des politiques de mitigation du risque devraient davantage être responsabilisés vis-à-vis des enjeux du relogement. Des *guidelines* plus claires sur tous les autres « risques » générés par les politiques de relogement devraient selon nous être proposées au niveau des Nations Unies, peut-être de l'agence ONU-Habitat elle-même. Dans le contexte de programme soutenus par de la coopération internationale, elles permettraient sans doute d'accroître le niveau de conscience

[1576] Notamment car ils entraînaient tous deux des mouvements de personnes et des situations de possible contagion, renforçant les risques de dispersion du virus.

[1577] Cela a été notamment le cas au Brésil, même si des expulsions ont continué à se produire, et aux États-Unis, comme le montre l'enquête menée par Hilary Silver. Voir : Hilary Silver, « Homelessness and the coronavirus », *Social Policy Review* [forthcoming], 2023 et H. Silver, « Multilevel Governance of Homelessness During the Coronavirus Pandemic: Challenges and Opportunities », intervention dans le cadre du séminaire *Cities are Back in Town* à Sciences Po, Paris, le 14 avril 2022

[1578] E/RES/2020/7

vis-à-vis des conséquences durablement néfastes du délogement avant d'opter pour la « solution » de déplacement des populations vulnérables.

En tout cas, et même si le pouvoir des normes internationales (et domestiques) n'est pas absolu (nos observations en témoignent assez !) nous pensons que la garantie et l'approfondissement des droits humains à l'échelle multilatérale constituent un levier fondamental d'incitation à l'adoption de pratiques de coopération ou d'intervention publique plus respectueuses. Face aux dérives induites par la néolibéralisation, un projet qui lui aussi se diffuse depuis l'international, la production collective de normes et d'instruments de régulation apparaît comme un contrepoids essentiel, une barrière nécessaire pour se prémunir des dommages collatéraux les plus importants.

b) Inscrire les normes et les méthodologies innovantes dans des supports plus clairs et durables

Le deuxième problème que nous avons identifié a trait à la discontinuité au niveau de l'engagement des acteurs dans la conduite de politiques publiques, programmes de coopération, même de plaidoyers touchant à la question des quartiers précaires. Il a lui aussi été assez abondamment documenté dans la littérature et des solutions ont déjà été proposées, parfois mises en œuvre, que nous allons nous contenter ici de rappeler. En réalité, deux facteurs distincts semblent se dissimuler sous cette idée de discontinuité, qui interviennent séparément ou de manière combinée. D'un côté, (i) le traitement de la question des quartiers précaires se heurte à des volontés politiques volatiles, au niveau domestique *et* international, liées à des contextes changeants et parfois à l'alternance des mandats. De l'autre, (ii) on assiste aussi, dans des périodes d'inactivité trop longues ou des cas de renouvellements fréquents des corps administratifs, à une dilution des savoirs et des compétences acquises. Pour contourner ce double problème, la réponse fournie par des organisations internationales telles qu'ONU-Habitat, qui a beaucoup travaillé sur ce type de question, a été celle de *l'ancrage*.

(i) D'une part, un ancrage des principes clés et des grands objectifs à poursuivre dans des normes juridiques et/ou de planification vouées à orienter à moyen et long terme les pratiques et les décisions des acteurs. À l'échelle domestique, les lois colombiennes et brésiliennes imposant aux municipalités d'adopter des plans directeurs ou POT répondant à un certain nombre d'exigences se sont fondées sur une telle logique. Pour autant, l'enchevêtrement de normes et de plans de divers statuts, au niveau local, a aussi offert aux gouvernements des moyens de contourner les directives identifiées comme les plus « gênantes ». En Colombie, par exemple, les plans stratégiques, censés respecter les recommandations des POT, parviennent

souvent à orienter la planification de court terme vers des aspects plus précis, laissant de côté une partie des objectifs de long terme du POT – auxquels ils demeurent pourtant subordonnés. Pire encore, dans le cas de Cali, on a vu comment le vote des budgets pouvait être instrumentalisé par les décideurs comme un outil de pondération et de hiérarchisation des politiques, où les initiatives les moins rentables politiquement ou économiquement se retrouvaient subtilement écartées (pensons à la PMIH). Face à ces jeux d'échelle, nous pensons qu'une simplification des processus planification et surtout des procédures de décision concernant la planification seraient bénéfiques : elle permettrait aussi à la société civile de pouvoir plus aisément exercer son pouvoir de contrôle sur la fabrique de la ville et de s'approprier davantage les documents et objectifs de planification.

Au niveau international, les ODD et le NUA constituent en eux-mêmes un bel exemple d'effort de clarification des enjeux de développement, d'autant que ces deux outils ont fait aussi l'objet de tout un travail de localisation et d'adaptation aux contextes régionaux. Nous pensons néanmoins que dans ces deux ensembles, certains points « parasites » et non nécessaires ont été ajoutés, en guise de concession aux acteurs économiques, soucieux de continuer à pouvoir défendre la croissance et le projet politique de la néolibéralisation. Durant notre terrain à Fortaleza, nous avons eu un clair aperçu du type d'instrumentalisation que des objectifs comme les ODD 8 ou 9 pouvaient faire l'objet, dans les mains d'acteurs-prédateurs[1579]. Formidable outil d'incitation aux pratiques vertueuses (*best practices*), les normes internationales devraient selon nous se concentrer davantage sur les manques, les problèmes existants, plutôt que de s'efforcer d'aborder absolument tous les aspects du développement. En l'occurrence, nous pensons par exemple que l'ODD 9, « industrie, innovation, infrastructure », ne méritait pas de faire l'objet d'une entrée spécifique dans l'agenda 2030 : certains points n'avaient pas besoin d'y figurer, d'autres auraient pu être dispersés dans d'autres objectifs, bien plus pressants. De la même manière, le NUA aurait sans doute pu être allégé de nombreuses formules « diplomatiques » pour se focaliser davantage sur les obstacles au développement et la proposition de méthodologies concrètes d'action.

Des mécanismes effectifs de sensibilisation et de monitoring ont en tout cas été développés au sein des Nations Unies – et notamment par ONU-Habitat – pour favoriser l'appropriation par les acteurs domestiques des objectifs urbains et de développement, avec un effort de réflexivité notoire par rapport aux échecs des OMD. Si l'entrée en vigueur de ces agendas internationaux reste encore assez insatisfaisante vis-à-vis de notre objet d'étude, nos terrains ont tout de même été des moments-clé pour prendre conscience des défis colossaux soulevés par la mise en œuvre globale de ces outils. Partager le quotidien d'experts d'ONU-Habitat à Cali et nous entretenir longuement avec eux au Brésil nous a permis de saisir des

[1579] Voir chapitre 4 B, dans l'étude de cas de Fortaleza

subtilités que la seule lecture des rapports ne nous aurait pas laissé voir : par exemple, nous avons été témoin des trésors de créativité déployés par ces agents pour surmonter les (éternelles) limites budgétaires et politiques imposées par certains contextes (et certains décideurs) locaux ou nationaux.

(ii) Justement, le deuxième type d'ancrage auquel nous faisions référence un peu plus tôt renvoie à ce que nous avons identifié (et en partie critiqué) comme l'une des activités principales des organisations du système onusien et d'ONU-Habitat en particulier : la rédaction massive de rapports. Notre posture de chercheuse sur les questions urbaines et les activités internationales dans ce domaine nous a permis de prendre la mesure de la profusion de ces écrits et de noter la tendance très prolifique des organisations internationales depuis le début des années 2000. Devant cette masse énorme de documentation, avec de fréquentes redites, des pages et des pages de diplomatie (hommages, mots introductifs de tous les directeurs et sous-directeurs d'organisations, références peu pertinentes à des travaux antérieurs), des exemples pas si exemplaires ou déjà mentionnés dans nombre d'autres rapports (le TransMilenio de Bogota), nous nous sommes parfois questionnée sur l'utilité de ces documents et surtout sur leur capacité à atteindre des publics autres qu'internationaux et qu'experts, tous deux déjà compétents sur les sujets abordés. En quoi cette somme impressionnante de rapports sur le « *financing* » des politiques urbaines et sociales peut-elle réellement permettre à des acteurs locaux non spécialistes de s'orienter, face à des besoins concrets et urgents ? Est-ce que le format, la longueur, le niveau de langage de ces textes ne constitue pas parfois un obstacle à leur compréhension et appropriation par les acteurs locaux ? À Cali, dans notre observation participante au sein de l'équipe du *Plan Maestro*, nous constations que certaines citations de rapports, certaines définitions empruntées à d'autres sources avaient été simplement dénichées sur Google, sans que les sources en question n'aient été réellement lues, encore moins questionnées. La référence à d'autres sources internationales s'intégrait donc plutôt à une démarche de *marketing* qu'à une volonté réelle et réflexive de chercher ailleurs des meilleures pratiques.

Notre regard critique sur cet aspect ne nous a pas empêchée, en même temps, de constater l'importance de la transmission des savoirs, entre les échelons international et local (souvent du premier au second, mais parfois aussi dans le sens inverse) et aussi entre équipes ou « générations » de fonctionnaires et d'employés au sein des instances publiques. À Rio, nous avons plusieurs fois été confrontée au désarroi d'enquêté.es qui témoignaient d'une perte, au fil des années, des savoirs et des méthodologies développées au cours des décennies précédentes et de la dégradation de la compétence des équipes municipales ou *estaduales*. Face à ces phénomènes de déclin et d'oubli institutionnel, l'idée d'ancrer les connaissances acquises dans des bases de données ou des supports susceptibles de résister au passage du temps ne semble

effectivement pas dénuée d'intérêt. Sans tomber dans le travers de la rédaction de longs rapports très codifiés et chronophages (autant à lire qu'à produire), ancrer les « *best practices* » et les leçons apprises dans des supports didactiques et synthétiques apparaît effectivement comme un bon moyen d'assurer la conservation des savoirs et la non-répétition des erreurs du passé.

c) Redonner du sens aux interventions visant les quartiers précaires

En même temps, et c'est là le troisième grand obstacle que nous avons identifié au terme de notre recherche, le traitement de la question des quartiers précaires a été abordé depuis l'international comme une question de méthode, requérant des solutions essentiellement techniques. Au niveau global, le développement et la professionnalisation des secteurs de recherche au sein des organisations internationales et des ONG a certes permis de mieux cerner le problème et sa multi-dimensionnalité. Mais ces transformations ont aussi conduit à la surenchère que l'on vient de mentionner, au niveau de la publication de rapports, ainsi qu'à une focalisation des efforts et de l'attention des acteurs sur les aspects techniques. Dans la manière d'appréhender la question des quartiers précaires sur la scène internationale, les résultats de notre recherche mettent ainsi en évidence une tendance à la technocratisation, particulièrement forte au cours des dernières décennies. Celle-ci se traduirait d'une part au niveau de la production conceptuelle et de l'innovation en matière de réponses au problème, avec l'apparition des « paradigmes » que l'on a étudiés, mais aussi l'émergence d'idées ou de théories un peu moins connues et plus spécifiques – « niches », pourrait-on dire – impulsées par certains « gourous » de l'urbain et promues par des institutions spécifiques. D'autre part, elle transparaît aussi dans la place de plus en plus proéminente accordée à la figure de l'expert (avec des spécialités parfois éloignées du sujet en lui-même : expert en résilience, en gouvernance, en finance etc.) dans les programmes internationaux et même dans la conception des politiques locales. Sans associer ces transformations à des effets absolument pernicieux sur notre objet, nous pensons tout de même qu'en s'approfondissant davantage, elles risqueraient de faire obstacle à la mise en œuvre de politiques efficaces, concertées avec les bénéficiaires et capables d'approcher la question des quartiers précaires dans toute sa complexité. Trois aspects (i, ii, iii) méritent selon nous d'être pris en considération ici.

(i) Le premier s'inscrit directement dans le prolongement des réflexions que nous venons d'ébaucher sur le règne des experts et des « gourous » sur la scène internationale du développement, en particulier dans les sphères touchant aux affaires urbaines. Notre séjour de terrain au FUM de Kuala Lumpur, en 2018, a en cela été fondamental qu'il nous a permis de prendre conscience de l'existence de ce « monde social » international gravitant autour des questions urbaines. Pour nous être immergée, le temps d'une semaine, au cœur de cet univers

et avoir circulé au milieu de réceptions parfois « sélectives » dans des grands hôtels, nous avons pu prendre la mesure du caractère superflu et mondain de toute une partie de l'activité internationale des grandes organisations et bailleurs de développement. Convaincue de l'importance des partenariats et des réseaux d'interconnaissance, nous avons malgré tout été assez choquée par le décalage entre ces événements élitistes, axés sur le *networking* entre experts bardés de diplômes, et la réalité de « l'objet » motivant, en dernière analyse, la présence de ces personnes : à savoir la situation précaire ou de pauvreté extrême d'une part importante de la population mondiale. De notre point de vue, certaines rencontres, essentiellement centrées sur la « représentation » (de soi ou de l'organisation) et la consolidation des réseaux professionnels, ne semblaient guère produire que des logiques de distinction[1580] entre les acteurs, renforçant la dimension de prestige associé à certaines fonctions ou organisations spécifiques. Contre les dérives d'une classe internationale trop imbue d'elle-même et assez fortement encline à s'auto-alimenter, en créant sans cesse de nouvelles missions pour ses membres, nous pensons que les acteurs internationaux devraient faire preuve de plus de sobriété dans leur manière de promouvoir leur action et de modestie concernant la nature de leur mission. Sans nier le rôle joué par le « prestige international » et toute la dimension de mise en scène[1581], dans la capacité des organisations multilatérales et de leurs productions normatives à exercer une influence positive sur les acteurs domestiques, la mise en valeur des savoirs détenus par les « experts » internationaux et autres penseurs de l'urbain réputés nous a souvent paru excessive. Elle semble, en outre, peu favorable à la mise en œuvre de politiques locales compréhensives et inclusives, c'est-à-dire adaptées à leur contexte et négociées avec les protagonistes locaux.

En lien avec cette critique sur la montée en puissance des « technocrates » et leur influence grandissante sur la structuration du débat et de l'assistance internationale en matière de développement urbain, la communication nous a semblé prendre une place trop importante dans les activités de certaines organisations, s'écartant de plus en plus de l'enjeu originel de sensibilisation. L'ouverture de nombreux postes liés au domaine de la publicité – dont nous avons été témoin grâce à notre travail de veille sur certains réseaux sociaux de ces organisations – pourrait d'ailleurs être interprétée comme l'indicateur d'un dévoiement au niveau du sens et de la mission de la coopération pour le développement. L'attribution croissante de ressources humaines et financières d'assistance à des activités de communication au niveau des agences onusiennes ou banques de développement (avec le développement des réseaux sociaux, d'activités de « community mangement », la recherche de designs plus accrocheurs etc.) suggère en effet un « tournant managérial », autrement dit un rapprochement avec le style de

---

[1580] Voir : Pierre Bourdieu, *La distinction, Critique sociale du jugement*, Les Éditions de Minuit, 1979

[1581] Que nous avons mise en valeur tout au long de la démonstration, grâce à notre approche de sociologie des relations internationales.

gestion des entreprises privées. De la même manière que ces dernières, les organisations internationales sembleraient parfois tentées de promouvoir leur propre action au point de stimuler elles-mêmes la génération d'une demande pour leur expansion. À rebours de ces dynamiques d'auto-promotion et d'une professionnalisation parfois excessive du champ du développement et de la solidarité, un recentrement sur des activités de plaidoyer nous paraîtrait salutaire. Consciente des difficultés diplomatiques associées à la gouvernance *inter-nationale* des organisations du système onusien, nous pensons malgré tout qu'un approfondissement de cette dimension et du contenu politique du discours porté par certaines agences serait bénéfique et apporterait notamment de la clarté quant aux moyens concrets de transformer l'action publique domestique. À cet égard, une première étape pourrait se fonder sur la recherche plus active, dans la construction des initiatives ponctuelles ou des lignes de financement de plus long terme, de partenaires associatifs et surtout plus militants, directement liés aux communautés et animés par des buts non-lucratifs. De la même manière, nous pensons que des échanges plus fréquents ou plus étroits avec la sphère académique (des pays du Sud Global, en particulier) permettraient aux organisations internationales de « déléguer » une partie de la production de savoirs qu'elles ont jusque-là assumé de manière assez autonome. Un renforcement de la participation des chercheurs et laboratoires externes au monde social international et davantage indépendants par rapport aux mandats des organisations serait sans nul doute une source de richesse et de diversité, qui favoriserait la mise en valeur de perspectives alternatives et plus critiques.

(ii) Le deuxième aspect en lien avec cette dérive technocratique au niveau de la coopération internationale pour le développement urbain concerne les « *best practices* », une des stratégies privilégiées par certaines organisations pour encourager la diffusion de comportements vertueux en termes d'action publique. Très présentes dans notre travail ces « bonnes » ou « meilleures » pratiques, que certains cadres d'organisations internationales préfèrent appeler « pratiques significatives », ont constitué un des fils rouges de notre recherche et du travail de terrain. En même temps, les observer de près et surtout observer leurs effets dans la durée nous a très souvent conduite à adopter vis-à-vis d'elles une posture critique. Des *mutirões* de Fortaleza au *Morar Carioca*, en passant par la tentative de réplication du Metrocable de Medellin dans la favela du Morro do Alemão ou même le quartier de Siloé à Cali : la labélisation de certaines politiques locales ou nationales a souvent montré ses limites, que ce soit dans la capacité des politiques en question à se maintenir dans la durée, à s'exporter vers d'autres contextes ou simplement à se concrétiser dans une mise en œuvre réelle et effective. Dans certains cas, la perspective ou le gain effectif d'une reconnaissance internationale a constitué un moteur d'action et un encouragement significatif pour les acteurs domestiques. L'exemple de certaines initiatives érigées en « *best practices* » a également pu avoir un impact très positif sur d'autres contextes : à Maceió, au Brésil, le modèle du MRP de

Rio a sans nul doute constitué une source d'inspiration importante, qui a renforcé la volonté du gouvernement de l'État d'Alagoas d'agir pour l'amélioration et l'intégration à la ville des *grotas*. Dans ce cas précis, la naissance d'un partenariat avec ONU-Habitat et l'accompagnement très compréhensif de cette organisation ont permis de réunir des conditions optimales pour une réplication fructueuse de la politique d'origine dans le contexte de Maceió. De manière générale pourtant, et au regard des nombreux « ratés » que nous avons évoqué juste avant, notre recherche nous a plutôt amenée à questionner la pertinence de la stratégie des « *best practices* » et à réfléchir sur de possibles substituts, ou pistes d'amélioration. Selon nous, les bonnes pratiques distinguées dans les rapports d'organisations ou lors des cérémonies internationales dédiées correspondent en fait à des instantanés très partiels et par trop figés de configurations locales ou nationales dynamiques et contingentes. En tentant d'extraire des pratiques ou des initiatives de leur contexte spatio-temporel et surtout institutionnel, social, politique et économique, les entrepreneurs internationaux aboutissent souvent à les dénaturer, en les coupant de leurs racines et en invisibilisant une partie des processus et des conditions qui ont permis leur mise en œuvre. Contre des approches exclusivement centrées sur les aspects techniques, nous pensons notamment que les éléments de contexte politique (les arrangements partisans par exemple, les traditions politiques locales etc.) devraient davantage être pris en compte comme des variables déterminantes, pouvant influer sur la possibilité ou non de répliquer les initiatives dans d'autres contextes. Nous pensons aussi que les organisateurs d'événements internationaux, séminaires et workshops, prévus pour permettre la mise en contact des praticiens des politiques de développement et des acteurs publics situés à différents niveaux de gouvernement, devraient œuvrer à favoriser des échanges plus authentiques entre les participants et, encore une fois, moins centrés sur l'auto-promotion. La présentation des erreurs et des leçons apprises de certains gouvernements ou acteurs de terrain pourrait par exemple permettre à d'autres acteurs de ne pas tomber dans les mêmes travers que leurs homologues, tout en leur laissant la liberté de construire eux-mêmes, en fonction de leurs atouts et des ressources disponibles, leurs propres pratiques significatives. Une présence accrue, lors de ces événements, des bénéficiaires des politiques et de représentants d'ONG, CBO ou communautés serait aussi un bon moyen de recentrer l'attention des participants sur la finalité de leurs politiques et pratiques, plutôt que sur les logiques de distinction et d'internationalisation pure. Enfin, dans le processus de labélisation des meilleures pratiques et les « concours » internationaux sponsorisés par des acteurs tels que la Mairie de Dubaï etc., nous pensons également qu'un meilleur suivi devrait être effectué, en amont et en aval des projets primés, pour s'assurer de leur mise en œuvre effective et de leur impact réel, quantitatif *et* qualitatif. En résumé, nous considérons que la stratégie des « *best practices* » possède effectivement un certain potentiel mais qu'il faudrait davantage contextualiser et même, dans certains cas, repolitiser les initiatives modèles pour leur redonner du sens.

(iii) Le troisième et dernier aspect que nous souhaitions aborder dans cette section touche plus directement au sujet des quartiers précaires et à la manière dont cette question est aujourd'hui traitée sur la scène multilatérale. Comme on l'a montré tout au long de ce travail, cette problématique a rarement été appréhendée de manière autonome : sa compréhension a été influencée, au fil des époques, par différents prismes thématiques (et politiques) qui ont orienté son cadrage et les méthodes d'action déployées vis-à-vis d'elle. L'étude de la trajectoire d'internationalisation de la question des bidonvilles nous a ainsi amenée à mettre en évidence une succession de « paradigmes » plus ou moins englobants, qui ont tour à tour fait passer cette question sous la coupe de programmes ou d'institutions sanitaires, environnementales, de lutte contre la pauvreté, de gouvernance, de développement durable, de logement, économiques, de mitigation du risque et de résilience (liste non exhaustive). Or, selon nous, cette appréhension « médiée » a entraîné, à chaque fois, une compréhension partielle et une approche déterministe d'une problématique pourtant éminemment complexe et multi-dimensionnelle. Au niveau des solutions concrètes proposées et du type de politique publique (ou de programme international) formulé, on a d'ailleurs montré comment ces différentes approches favorisaient des réponses changeantes à chaque époque, mais toujours sectorielles. Chaque nouveau grand paradigme de développement ou sous-paradigme urbain s'est ainsi caractérisé par sa préférence pour les approches de logement, les œuvres physico-urbanistiques au niveau du quartier, le renforcement institutionnel au niveau des organes locaux chargés de mettre en œuvre les politiques, les projets communautaires et de crédit etc., en combinant parfois deux aspects (finance et amélioration du logement par exemple) mais rarement davantage. Or, selon nous, les approches sectorielles, concentrées sur un problème particulier et unique ne sauraient aboutir à des effets durables et satisfaisants vis-à-vis des questions de bidonvilles. À cet égard, il nous paraîtrait au contraire nécessaire d'encourager, depuis l'international, un décloisonnement des champs d'action, en vue de promouvoir des politiques intégrales – et de fait, intégrées entre diverses institutions locales. En réalité, ce point de vue est assez massivement partagé par les experts internationaux et les membres d'organisations, qui soulignent néanmoins la difficulté du passage à la pratique dans des administrations nationales et locales organisées en secteurs thématiques[1582]. Bien consciente de cette réalité (que nous avons approchée de près dans notre terrain à Cali, souvent frustrée par les incommunications inter- et même infra-sectorielles), nous pensons néanmoins que les acteurs internationaux pourraient aller plus loin dans la promotion de politiques intégrales, ne serait-ce qu'en tentant eux-mêmes de se détacher des « modes » et des intérêts thématiques du moment, pour se recentrer sur la prise en compte des causes profondes et diverses des phénomènes à traiter.

[1582] Entretiens avec Horacio Terraza et Elkin Velásquez.

Au terme de notre recherche, et après avoir montré les limites des approches sectorielles et partielles de notre objet, nous considérons que la première étape pour envisager la construction de politiques plus efficaces, durables et sensées, vis-à-vis des quartiers précaires serait de recomplexifier le traitement et l'appréhension de cette question, notamment en prêtant davantage attention aux causes profondes de la formation des marges urbaines. À rebours du technocratisme ambiant et de solutions magico-théoriques conçues à New York ou Washington dans des cabinets d'experts, nous appelons de notre côté à une (re)*politisation* de la question des bidonvilles[1583]. Car l'émergence, la croissance et la reproduction des quartiers informels dans les villes du Sud Global sont avant tout le fruit d'un système politique, social et économique dans lequel l'exclusion des uns est une condition nécessaire à l'enrichissement des autres, nous pensons que la coopération ne sera jamais qu'un palliatif à une situation vouée à se perpétuer voire s'aggraver. Seule une remise en cause profonde des fondements d'un tel système pourra conduire à une réduction effective des inégalités et de la précarité urbaine. Nous espérons que certains acteurs internationaux (incluant les acteurs non-gouvernementaux) sauront impulser cette dynamique de changement et inciter de plus en plus de protagonistes internationaux et domestiques à travailler ensemble à la construction de nouveaux idéaux de développement et de gestion urbaine.

[1583] Malgré toutes les critiques qui pourraient être formulées à l'égard de sa politique, nous pensons que la posture assumée par McNamara pendant sa présidence à la Banque mondiale a été plutôt exemplaire dans ce sens. Avec des discours politiques et des messages forts portés dans diverses arènes multilatérales, il a impulsé une dynamique plus revendicative. Profitant de sa fonction et du prestige associé à son institution, il n'a pas hésité à dénoncer ouvertement certaines pratiques et à appeler les États à un engagement plus important dans la lutte contre la pauvreté – ce que certaines organisations semblent aujourd'hui avoir plus de mal ou de réticences à faire, au regard de nos observations et entretiens.

Bibliographie

Sources primaires

Rapports d'organisations internationales

AFD, PRAGER Jean-Claude, THISSE Jacques-François, *Les enjeux géographiques du développement économique*, AFD, 2009

CAF, *Informe anual CAF 2020*, Caracas, CAF, 2020

CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Barcelone, 2008

CITIES ALLIANCE, *Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale*, [Special Summary Edition], UNCHS - The World Bank, 1999

CITIES ALLIANCE, KARA JOSÉ Mariana, « Cities Alliance in Brazil: A Partnership for Success », *CIVIS Sharing Knowledge and Learning from Cities*, n° 9, 2014

CITIES ALLIANCE, NOTARBARTOLO DI VILLAROSA Francesco, *Impacto da Cities Alliance no Brasil. Uma Análise Crítica*, (doc. interne), 2016

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ONU, BRUNDTLAND Harlem Gro, « Notre avenir à tous », New York, 1987

ECOSOC, « Statement by H.E. Mr Collen V. Kelapile, President of the ECOSOC, at the High-level Meeting of the General Assembly to assess progress on the implementation of the NUA »,New York, General Assembly Hall, 28 april 2022

ECOSOC, COMMITTEE FOR DEVELOPMENT PLANNING, *Attack poverty and unemployment: views and recommendations of the Committee for Development Planning*, New York, United Nations, 1972

GTF, UNDP, UN-HABITAT, *Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level*, 2016

IABD/BID, MEDELLÍN Nadin, SÁNCHEZ PRADA Fernando, « ¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe », Nota técnica n°IDB-TN-884, Noviembre 2015

IADB/BID, Juanita Concha, *Sistemas de transporte urbano: Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la prestación del servicio: Caso de estudio: Colombia*, Nota técnica n° 1733, marzo 2019

IBRD, *The McNamara Years at the World Bank. Major Policy Addresses of Robert S. McNamara: 1968-1981*, The Johns Hopkins University Press Baltimore, 1981

ILO, *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*, Geneva, 1972

INDEPENDANT INQUIRY COMMITTEE INTO THE UN OIL-FOR-FOOD PROGRAMME, *The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme*, Vol IV, Report of Investigation, sept 7th, 2005

INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES, BRANDT Willy, *North-South: a programme for survival*, Report of the Independent Commission on International Development Issues, Pan World Affairs, 1980

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IADB/BID), *Many paths to a home: Emerging business models for Latin America and the Caribbean's base of the pyramid,* Opportunities for the Majority (OMJ), 2014

KFW, *Colombia: Social Programme Medellín. Ex post Evaluation*, 2003

OECD - DAC, *Shaping the 21st century strategy: the contribution of international Cooperation*, Paris, may 1996

OECD, *Competitive cities in the global economy*, Paris, Territorial Reviews, 2006

OECD, *Mieux tirer parti de la transition numérique pour les villes intelligentes du futur*, 2019

UN Millennium Project, *A Home in the City. Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers*, London, Earthscan, 2005

UN Millennium Project, Jeffrey Sachs, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*, UNDP, 2005

UNCHS, *Executive Summary of the Global Report on Human Settlements* (1986), Oxford, Oxford University Press, 1987

UNCHS, *Implementation of the global strategy for shelter to the year 2000. Report of the Executive Director,* Nairobi, HS/C/14/3, 14 December 1992

UNCHS, « Milestones in the Evolution of Partnerships in Human Settlements Development (1976 - 1996) », Habitat Debate, *Partnerships,* Vol. 3, n° 1, 1997

UNCHS, *Cities in a globalizing world : global report on human settlements 2001*, London, Earthscan, 2001

UNDP, « Contributions au PNUD : 1999-2009 », *Le PNUD en action 2009/2010 : Tenir les promesses*, New York, 2 oct. 2015

UNDP, *La réduction des risques de catastrophes. Un défi pour le développement, Rapport mondial*, New York, PNUD, Bureau pour la prévention des crises et le relèvement, 2004

UN-HABITAT, Urban Secretariat & Shelter Branch, *Expert Group Meeting on Urban Indicators: Secure Tenure, Slums and Global Sample of Cities*, Nairobi, 2002

UN-HABITAT, *The challenge of slums: global report on human settlements*, London, Earthscan, 2003

UN-HABITAT, *The SUF Handbook, Vol 1, An Approach to Financial Action Planning for Slum Upgrading and New Low-Income Residential Neighbourhoods*, Nairobi, 2006

UN-HABITAT, *State of the World's cities 2006/7,* London, Earthcan, 2006

UN-HABITAT, « The present funding of UN-HABITAT », Report to the UN-Habitat Donors meeting in Seville, 15-16 October 2008

UN-HABITAT, *The Economic Role of Cities,* Nairobi, 2011

UN-HABITAT, *The State of Latin American and Caribbean cities, 2012. Towards a new urban transition*, Nairobi, 2012

UN-HABITAT, *Scaling-up affordable housing supply in Brazil – The 'My House My Life' Programme – Programa Minha Casa Minha Vida*, Nairobi, 2013

UN-HABITAT, *A Practical Guide to designing, Planning and implementing citywide slum upgrading programs,* Nairobi, UN-Habitat, 2014

UN-HABITAT, *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*, Nairobi 2015

UN-HABITAT, « Brazil Impact Story: How the combined impacts of national legal and institutional innovations, dedicated investment programmes, political will and social activism have paved the way for participatory slum upgrading in Brazil », *Participatory Slum Upgrading Programme (PSUP*), 2016

UNICEF, « Improving Environment for Child Health », *Urban Examples*, N°15 march 1988

UNISDR, *Living with risk: a global review of disaster reduction initiative*, Genève, Nations Unies, 2004

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNAG), « Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development », A/RES/71/313, 2018

UNITED NATIONS SECRETARY GENERAL (UNSG), *Roadmap towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*, Report of the Secretary-General, sept 2001

UNITED STATES OF AMERICA, ALLIANCE FOR PROGRESS, Reports, 1963, August-October, 1963, Papers of John F. Kennedy, Presidential Papers, National Security Files, USA. https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/291/JFKNSF-291-007 dernière consultation le 10/08/2022.

WB, CURRIE Lauchlin Bernard, *Bases de un programa para el fomento de Colombia: informe de una misión*, Bogotá, Banco de la República, 1951

WB, *Urbanization sector*, Working paper, report n°11072, Washington D.C., june 1972

WB, *Habitat. Politique sectorielle,* (french), Washington D.C., 1975

WB, COHEN Michael, MADAVO Callisto, DUNKERLEY Harold E., *Learning by doing: World Bank lending for urban development, 1972-82,* Washington D.C., 1983

WB, *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*, Washington D. C., 1991

WB, *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, New York, Oxford University Press, 1991

WB, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press, 2001

WB, Operational Policy OP/BP 4.12 on Involuntary Resettlement, December 2001

WB, *Community-Driven Development: From Vision to Practice. A Technical Sourcebook,* Washington D.C., 2002

WB, *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook,* Washington D.C., June 2002

WB, *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*. New York, World Bank, 2003

WB, « Community-Driven Development in Local Government Capacity Building Projects: Emerging Approaches in Africa », *Social Development Notes, n°*. 86. July 2004

WB, Hans P. BINSWANGER-MKHIZE, Jacomina P. de REGT, Stephen SPECTOR (dir.), *Scaling Up Local and Community Driven Development (LCDD). A Real World Guide to Its Theory and Practice*, Washington D.C., 2009

WB, *World development report 2009, Reshaping Economic Geography*, Washington D.C., 2009

WB, IMF, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*, Washington D.C., 2010

WB, Elena Correa (dir.), *Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide*, Washington D.C., GFDRR, 2011

WB, *World. Inclusive Cities Approach Paper*, GSURR Global Programs, may 2015

WB, Stéphane HALLEGATTE, Jun RENTSCHLER, Brian WALSH, *Building Back Better: Achieving Resilience through Stronger, Faster, and More Inclusive Post-Disaster Reconstruction*, World Bank, Washington D.C., 2018

WB, *Colombia. Programmatic productive and sustainable cities development policy loans,* Independent Evaluation Group, Project performance assessment report, Washington D.C., 2020

WB, GFDRR, *City Resilience Program. Annual report July 2019 - June 2020*, Washington D.C., 2020

WB, GFDRR, *City Resilience Program: Annual Report July 2020 - June 2021*, Washington D.C., 2021

Déclarations de conférences internationales et leurs documents préparatoires

(HABITAT I) UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, *The Vancouver declaration on human settlements*, New York, United Nations, [1976]

(HABITAT I) UN, *Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les Établissements humains,* Vancouver 31 mai – 11 juin 1976, New York, 1976

(HABITAT II) BRASIL, FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL, *Brazilian national report: second united conference on human settlements, Habitat II*, Brasilia, February 1996

(HABITAT II) COLOMBIA, REPUBLICA DE COLOMBIA, *Colombia en Habitat II: cumbre mundial urbana, Estambul Turquía, Junio 3-14 de 1996*, Bogotá, Junio 2966

(HABITAT II) UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, *Istanbul Declaration on Human Settlements and the Habitat Agenda*, Report of the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II), Istanbul, 3-14 June 1996, A/CONF.165/14, 7 August 1996

(HABITAT III) BRASIL, Comments by the Federative Republic of Brazil on the Habitat III Policy Papers, Habitat III, 2016

(HABITAT III) COLOMBIA, Comentarios del gobierno de Colombia al borrador del 31 de diciembre de 2015, Habitat policy paper framework, 1. The right to the city and cities for all, Enero 25 de 2016

(HABITAT III) COLOMBIA, Comentarios del gobierno de Colombia al borrador del 31 de diciembre de 2015, Habitat policy paper framework, 10. Housing policies, Enero 28 de 2016

(HABITAT III) EUROPEAN UNION, European Union and Member States Comments to the Habitat III Issue Papers, Habitat III, 2016

(HABITAT III) GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS (GAP) - GRASSROOTS PCG, Response to Zero Draft of the New Urban Agenda (Dated May 6th)

(HABITAT III) GAP – GRASSROOTS PARTNERS CONSTITUENCY GROUP (PCG), Response to Zero Draft of the New Urban Agenda (July 18 version)

(HABITAT III) UNITED STATES OF AMERICA, United States comments on Habitat III Policy Papers Framework, Habitat III, 2016

HABITAT III, *Issue Papers*, New York, United Nations, 2017

HABITAT III, *New Urban Agenda*, Quito, [2016] 2017

HABITAT III, Policy Paper 1, Rights to the City and Cities for All, September 2015

HABITAT III, Policy Paper 10, Housing Policies, September 2015

HABITAT III, *Revised zero draft of the New Urban Agenda*, July 18 2016

HABITAT III, Statement by Dr. Shipra Narang Suri on behalf of ISOCARP and General Assembly of Partners towards Habitat III (GAP), Habitat III PrepCom3, Surabaya, 25-27th July 2016

HABITAT III, UN-Habitat, *Pretoria Declaration. Outcome document of the Habitat III Thematic meeting on informal settlements*, UN-Habitat, Pretoria, 7-8 april 2016

HABITAT III, *Zero draft of the New Urban Agenda*, 06 May 2016

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR), *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, 2 May 1948,

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development ; Rio Declaration on Environment and Development ; Statement of Forest Principles: The Final Text of Agreements Negotiated by Governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), 3-14 June 1992, Rio De Janeiro, Brazil*, United Nations Dept. of Public Information, 1993

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972*, New York, UN, 1973

Ont été également consultées de nombreuses résolutions prises par divers organes des Nations Unies, dont on retrouve les plus importantes dans le corps et les notes de bas de page de la thèse.

Sources nationales, locales et civiles des cas d'étude

ALCALDÍA DE MEDELLÍN, « Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas (PPPMAEP) », Acuerdo Municipal 145 de 2019

ALCALDÍA DE MEDELLÍN, « PRIMED – Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín », [date, lieu et format originaux de publication inconnus]

ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 100 RESILIENT CITIES, *Medellín resiliente. Una estrategia para el futuro*, Medellín, 2016

ALCALDIA DE MEDELLÍN, EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ LIMITADA, METRO DE MEDELLÍN, *Plan Maestro* 2006-2030 « Confianza en el Futuro », Medellín 2014

ALCALDÍA DE MEDELLÍN, *Formulación de la Política Pública de Protección a Moradores Actividades económicas y Productivas: proceso y resultados. Libro I: Diagnóstico del problema público, impactos en los modos y medios de vida*, Operado por la Escuela de Planeación Urbano

Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2017

ALCALDIA DE MEDELLÍN, Luis Pérez Gutiérrez, *Medellin competitiva: hacia una revolucion de la cultura ciudadana, Plan de desarrollo 2001-2003*, Medellin, 2001

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PESCADORES DA VILA AUTÓDROMO (AMPVA), *Plano Popular da Vila Autódromo: plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural*, Rio de Janeiro, 2012

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil* [1988], Senado Federal, Secretaria de Editoração e Publicações, Brasília, 2016

BRASIL, *Estatuto da Cidade*, 3. Ed, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, IPT, *Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios*, Brasília, Ministério das Cidades, Brasilia, 2007

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, *Diálogo Brasil e União Europeia: Habitação Social, Financiamento e Subsídios*, editado pelo Ministério das Cidades – Brasília DF, MCIDADES, SNH, MPOG, 2015

COLOMBIA, CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA MEDELLÍN Y SU AREA METROPOLITANA, *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (PRIMED): Estudio de factibilidad*, Municipio de Medellín, CORVIDE, PNUD, sept. 1993 ;

COLOMBIA, *Constitución Política de Colombia 1991*, 1991

COLOMBIA, DNP, *Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*, Bogotá, 2014

COLOMBIA, DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*, Bogotá, 2011

COLOMBIA, DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*, Bogotá, 2015

COLOMBIA, DNP, *Vision Colombia II Centenario: 2019*, Bogotá, 2005

COLOMBIA, ICT, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL (DAPD), DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION NACIONAL (DAPN), *Estudio de Normas mínimas de Urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios*, Bogotá, 1972

COLOMBIA, Ley 388 de 1997, Congreso de Colombia, julio 18, 1997

COLOMBIA, Ley 9 de 1989 (Reforma Urbana), Congreso de Colombia, enero 11, 1989

COLOMBIA, VICEMINISTERIO DE VIVIENDA, DESAROLLO URBANO Y AGUA POTABLE, SARMIENTO ANZOLA Libardo, *La Constitución y la política urbana de Colombia. Una propuesta institucional para el siglo XXI*, Bogotá, mayo 1996

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM), *Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – Gestão 2017-2020*, Brasília, CNM, 2017

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (GERJ), *Relatório das ações realizadas em 2010*, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, fevereiro de 2011

IBAM, FERNANDES Marlene, ARRUDA Carlos Alberto, ROSA DOS SANTOS GALIZA Helena, « Estudo sobre inovações públicas locais em projetos de urbanização de assentamentos informais, localizados nas cidades do Rio de Janeiro e Medellín. Relatório final », Rio de Janeiro, IBAM, 30 de setembro de 2009

IBAM, FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), *Avaliação institucional do Programa Favela-bairro: a vertente do poder publico*, Rio de Janeiro: FINEP/SMHRJ, 1996.

LABORATÓRIO HABITAÇÃO E FORMA URBANA (LAB), *Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV*, Proposta chamada MCTI/CNPq/MCIDADES N°11/2012

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA (CIDSE), *Proyecto: Fortalecimiento de la Metodología de Estrategia TIO en Cali.* Convenio Interadministrativo N° 4173.010.26.1.434 (doc. interne).

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, Decreto Municipal 2139 del 18 de diciembre de 1997

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, Plan de Desarrollo 2012 – 2015 « CaliDA, una ciudad para todos », Cali, acuerdo N° 0326 de 2012, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012

PCRJ, « Pos 2016 : o Rio mais integrado e mais competitivo », Plano Estrategico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012, Rio de Janeiro, 2009

PCRJ, « Cria o Programa de urbanização de assentamentos populares do Rio de Janeiro PROAP-RIO, aprova o seu regulamento operacional e dá outras providências », Decreto Nº 14.332 de 07 de novembro de 1995

PCRJ, 100 Resilient cities, *Rioresiliente. Estratégia de Resiliência da Cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2016

PCRJ, lei n° 2.202 de 29 de junho de 1994

PCRJ, PAES Eduardo, « Carta do Prefeito », PCRJ, *« Pos 2016 : o Rio mais integrado e mais competitivo », Plano Estrategico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012*, Rio de Janeiro, 2009

PCRJ, *Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*, Lei complementar N° 16, de 4 de junho de 1992

PCRJ, *Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*, Lei Complementar nº 111 de 1 de fevereiro 2011

PCRJ, BIELSCHOWSKY Ricardo, « Programa plurianual de urbanização de favelas e loteamentos de baixa renda », Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, *Pensar e Fazer*, Rio de Janeiro, 1988

PCRJ, VIAL Adriana, CAVALILIERI Fernando, « O efeito da presença governamental sobre a expansãohorizontal

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA (PMF), SEUMA, *Projeto Fortaleza Cidade Sustentável. Marco de gestão socioambiental*, Fortaleza, nov. 2016

Ont été également consultés de nombreux décrets, municipaux ou nationaux, ainsi que des lois adoptées par les pouvoirs publics dans les villes et pays d'étude. Ces textes sont cités dans le corps et les notes de la thèse.

Interventions écoutées ou consultées dans le cadre de la collecte de données

CLOS Joan, « Principles of Planned Urbanization », ONU-Habitat, 2016. En ligne sur la plateforme Youtube : http://youtu.be/MFHAGrCKAzk Dernière consultation le 15/08/2022

ECOSOC, KELAPILE Collen V. « Statement by H.E. Mr Collen V. Kelapile, President of the ECOSOC, at the High-level Meeting of the General Assembly to assess progress on the implementation of the NUA », General Assembly Hall, New York, 28 april 2022

GUICHARD Olivier, Discours du 17 mai 1973 à l'Assemblée nationale, Journal Officiel de la République française, 1ere séance du 17 mai 1973

MCNAMARA Robert, Speech at the UN Conference on Trade and Development, Santiago de Chile, April 14, 1972

MCNAMARA Robert, Speech « To the Board of Governors », Washington D.C., 1st september 1975, p. 320 de The McNamara years at world bank

MCNAMARA Robert, Speech « To the Massachusetts Institute of Technology, An Address on the Population Problem », Cambridge, Massachusetts, April 28, 1977

MCNAMARA Robert, Speech « To the Board of Governors », Washington D.C, September 26th, 1977

ROSSBACH Anaclaudia, « Minha casa minha vida », Seminario Internacional, Habitação: Infraestrutura, Espaço publico e gestão, São Paulo, 3 abril 2014. En ligne : https://www.youtube.com/watch?v=tt5WRBVeF6Q dernière consultation le 15/08/2022

SANTOS Juan Manuel, intervention durant une conférence à Sciences Po sur les 5 ans du processus de paix, Paris, 9 novembre 2021

Seminario 25 anos do Programa Favela-Bairro: Conquistas, desafios e perspectivas de uma política pública de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro, Auditório do IAB-RJ, Rio de Janeiro, maio 2019

STRONG Maurice, Opening statement at the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972

Principaux sites internet consultés

Banque mondiale : https://www.worldbank.org

Banque mondiale, GFDRR : https://www.gfdrr.org/en

Banque mondiale, Blogs (en anglais) : https://blogs.worldbank.org.

Banque mondiale, Blogs (en espagnol) : https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica

Base de données mondiale des BRT : https://brtdata.org/

Blog de Raquel Rolnik : https://raquelrolnik.wordpress.com

Brésil, IBGE : https://www.ibge.gov.br

Brésil, Institut Polis : https://polis.org.br

Brésil, Observatoire des Métropoles : https://www.observatoriodasmetropoles.net.br

Brésil, suivi des ODD : https://odsbrasil.gov.br

Cali, mairie : https://www.cali.gov.co

CGLU https://www.uclg.org/

Colombie, Centre de Mémoire, paix et réconciliation : http://centromemoria.gov.co

Colombie, Commission interinstitutionnelle de Haut-niveau pour la préparation et la mise en œuvre effective de l’agenda de développement post-2015 et des ODD : https://www.ODD.gov.co

Colombie, DANE : https://www.dane.gov.co

Colombie, ministère du Logement : https://www.minvivienda.gov.co [susceptible d’avoir changé avec la fin du mandat Duque]

Colombie, Réseau culturel de la Banque de la République : https://www.banrepcultural.org/

Dictionnaire Marielle Franco des favelas : https://wikifavelas.com.br

Fortaleza, Laboratoire Lehab : http://www.lehab.ufc.br

Fortaleza, mairie : https://www.fortaleza.ce.gov.br

Gouvernement d’État de Rio de Janeiro : https://www.rj.gov.br

Gouvernement d’État du Ceará : https://www.ceara.gov.br

ITDP: https://www.itdp.org/about/

Lincoln Institute of Land Policy https://www.lincolninst.edu/

Linkedin, réseau social professionnel : https://www.linkedin.com/

Medellin, mairie : https://www.medellin.gov.co

Medellin, Personeria: http://www.personeriamedellin.gov.co

Medellín, ACI: https://www.acimedellin.org

Nations Unies : https://www.un.org

Nations Unies, ODD : https://www.local2030.org/

Nations Unies, OMD : https://millenniumindicators.un.org

OCDE : https://www.oecd.org

ONU-Habitat : https://unhabitat.org/ ; https://unhabitat.org/latin-america-and-the-caribbean-region ; https://unhabitat.org/brazil

ONU-Habitat, *Global Urban Indicators Database* : https://data.unhabitat.org/

ONU-Habitat, Habitat III : https://habitat3

Plateforme résilience urbaine : : https://urbanresiliencehub.org/

Revue en ligne *RioOnWatch* : https://rioonwatch.org.br

Rio de Janeiro, mairie : http://www.prefeitura.rio.rj.br

Rio de Janeiro, Programme *Territorios Sociais* : https://territoriossociais-pcrj.hub.arcgis.com/

Rockefeller foundation https://www.rockefellerfoundation.org/

Siloé, canal Youtube : https://www.youtube.com/c/siloecitytv

Tableau des entretiens

Prénom et Nom	**Organisation/ institution**[1584]	**Poste occupé/ statut/ rôle par rapport à notre enquête**	**Lieu de l'entretien**	**Date de l'entretien**	**Langue**	**Commentaires éventuels de l'enquêtrice**
Rio de Janeiro						
Adriana Laranjeira	PCRJ	Fonctionnaire retraitée de la SMH	Chez l'enquêtée	27/08/2019	Portugais (Pt)	
Adriana Vial	PCRJ – IPP	Gestionnaire d'études habitationnelles et urbaines	IPP – salle de réunion	12/09/2019	Pt	
Alan Brum	Raizes em movimento UERJ-IESP	Doctorant et activiste du Morro do Alemão	UERJ - IESP	08/04/2019	Pt	Entretien informel
Anonyme	Cities Alliance	Expert.e régionale Amérique Latine et Caraïbes	Visioconférence	04/10/2019	Pt	
Elkin Velasquéz	ONU-Habitat	Directeur régional d'ONU-habitat – Amérique Latine et Caraïbes	Locaux d'ONU-Habitat Brasil, dans un espace de coworking	02/05/2019	Français (Fr)	Entretien formel non enregistré

[1584] Auxquelles l'enquêté appartient au moment de l'entretien ou *a appartenu* si cela est pertinent pour l'enquête.

Ephim Schluger et Miriam Danowski	UNICEF/Banque mondiale/expert indépendant	Consultant pour diverses organisations internationales et nationales ou locales au Brésil.	Dans un lieu public en extérieur	21/06/2019	Pt	Un entretien passionnant qui a duré plus de trois heures. Nous avons parlé principalement avec Ephim, qui nous a donné accès à des sources primaires d'époque.
Francesco Notarbartolo di Villarosa	Expert international (Banque mondiale, Cities Alliance, ONU-habitat…)	Consultant	Visioconférence	25/09/2019	Pt	L'enquêté nous a donné accès à des documents internes de Cities Alliance.
Gabrielle Guimarães	PCRJ – Département de Relations Internationales	Responsable de la coopération internationale	Palacio da Cidade (hôtel de ville)	06/09/2019	Pt	
Jorge Jauregui	CAU	Architecte indépendant, consultant	Locaux de l'étude de l'enquêté	17/05/2019	Espagnol (Esp)	
Luis Valverde	PCRJ – IPP	Coordinateur d'articulation institutionnelle au sein du département des Projets Spéciaux de l'IPP	IPP – son bureau	19/09/2019	Pt	
Madlene Provençano	GERJ – Instituto de Terras e Cartografia do	Directrice de Régulation foncière	ITERJ	24/04/2019	Pt	

	Estado do Rio de Janeiro					
Maria Isabel Tostes	CAU – PCRJ (retraitée)	Architecte. Fonctionnaire retraitée de la SMH.	Salle de réunion du CAU	10/04/2019	Pt	
Mariana Cavalcanti	UERJ – IESP	Anthropologue	UERJ - IESP	29/03/2019	Pt	
Nuno	Observatório das metrópoles	Urbaniste.		17/08/2019	Pt	Entretiens informels. Enquêté rencontré par hasard et à plusieurs reprises, dans des cercles amicaux communs
Pablo Benetti	CAU – UFRJ Faculté d'Architecture et d'Urbanisme	Architecte, urbaniste. Directeur de la FAU/UFRJ	Salle de réunion du CAU	10/04/2019	Pt	
Pedro da Luz Moreira	IAB – CAU	Architecte. Directeur de l'IAB-RJ	IAB	22/05/2019 Et 24/05/2019	Pt	Entretien interrompu et repris deux jours plus tard.
Rafael Soares Gonçalves	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	Chercheur. Historien.	Dans un café	27/09/2019	Pt	
Rayne Ferretti	ONU-Habitat Brésil	*National officer*	ONU-habitat, locaux de l'IPP,	13/09/2019	Pt	
Ricardo Bielschowsky	CEPAL. UFRJ	Économiste	UFRJ	22/05/2019	Pt	

Ruth Jurberg	GERJ EMOP PCRJ	Nombreux postes. Coordinatrice du PAC au sein du GERJ et de l'EMOP de 2010 à 2016.	GERJ – São Cristovão	03/10/2019	Pt	
Un habitant de la Cruzada		Habitant qui a connu le processus de relogement de la Cruzada São Sebastião	Chez cet habitant, en compagnie de Rafael S. Gonçalves	27/09/2019	Pt	C'est Rafael qui menait l'entretien, pour le compte de ses propres recherches.
Fortaleza						
Adriana Gerônimo	Société civile	Leader sociale du Lagamar	UFC	26/11/2019	Pt	Entretien formel improvisé à la sortie d'un cours du soir
Agueda Muñiz	PMF (mairie de Fortaleza) – SEUMA	Directrice de la SEUMA – Conseillère adjointe du Maire	SEUMA	29/11/2019	Pt	il a été très difficile d'obtenir un entretien. Nombreux *checkpoints* sur place.
Benjamin Ergot	PMF – Coordination Spéciale de Relations Internationales (CERIF)		Dans un café	27/11/2019	Fr/ Pt	
Dona Fatima (et Viola Moura)	Société civile	Leader sociale de la communauté de Vila Vicentina	Chez Dona Fatima à Vila Vicentina	27/11/2019	Pt	Entretien informel avec Dona Fatima et visite du quartier avec son fils Viola.

Erika	Habitafor	Ingénieure	À Habitafor, puis à Vila do Mar, lors d'une visite de ce quartier.	20/11/ 2019	Pt	Entretiens informels. Nous avons réalisé une observation à Vila do Mar alors que l'enquêtée et son équipe faisaient du porte à porte pour diagnostiquer l'état des salles de bain.
Isabelly Campos Ergot	PMF - SEUMA	Coordinatrice du Laboratoire « Ville durable »	Dans un café	27/11/ 2019	Fr/ Pt	Entretien réalisé en même temps que celui de Benjamin Ergot.
Lia Parentes	PMF – IPLANFOR	Directrice de Planification à l'Iplanfor	Iplanfor	25/11/ 2019	Pt	
Ligia Melo	IBDU	Experte	Dans un café	28/11/ 2019	Pt	
Olinda Marquez	PMF – Habitafor	Directrice Habitafor	Habitafor	18/11/ 2019	Pt	
Patricia Macedo	PMF – CERIF	Directrice de la CERIF	CERIF	25/11/ 2019	Pt	
Renato Pequeno	UFC – Lehab	Checheur. Urbaniste. Directeur du laboratoire Lehab	UFC	05/11/ 2019	Pt	Nous a facilité le contact avec d'autres enquêté.es
Silvestre	PMF – Habitafor Ancien activiste au sein de divers mouvements	Employé Habitafor	Habitafor	18/11/ 2019	Pt	Entretien informel, non prévu. Il s'agissait de nous faire patienter en

						attendant que Olinda Marquez soit disponible.
Valeria Pinheiro	UFC – Lehab	Chercheuse Juriste et urbaniste	UFC	26/11/ 2019	Pt	
Maceió						
Daphne Besen	ONU-Habitat	Consultante. Analyste de programme	Locaux d'ONU-Habitat	04/12/ 2019	Pt	Entretien informel
Giovani	Société civile	Leader social	Visite de terrain dans les grotas	05/12/ 2019	Pt	Entretien informel
Mariana Lobo	Secretaria de Estado da Infraestrutura (Seinfra)	Responsable de l'urbanisatio n	Locaux de la Seinfra	05/12/ 2019	Pt	
Neto	Secretaria de Estado de Transporte e Desenvolviment o Urbano de Alagoas	Employé	Visite de terrain dans les grotas	05/12/ 2019	Pt	Entretien informel
Paula Zacarias	ONU-Habitat	Consultante. Analyste de programme.	Locaux d'ONU-Habitat	04/12/ 2019	Pt	Entretien informel
Cali						
[nom manquant] Collaboratr ice de Juan Diego Saa et Alejandro Mejia	*Plan Jarillón*	Collaboratri ce des directeurs du programme	*Open space*, dans les locaux du *Plan Jarillón*	31/10/ 2018	Esp	Entretien imprévu, nous devions parler à Alejandro Mejia qui nous a ignorée.

[nom manquant] Coordinatrice de programme de rénovation urbaine	EMRU	Coordinatrice de programme de l’EMRU	Salle de réunion de l’EMRU		Esp	Entretien réalisé dans le cadre des activités de la SVSH, en binôme avec Sindy
Alejandra Campo	Mairie de Cali – Oficina de Relaciones internacionales y cooperación		CAM (Centre administratif municipal)	02/11/2018	Esp	
Alejandro Mejia	*Plan Jarillón*	Sous-directeur du *Plan Jarillón*		31/10/2018	Entretien non réalisé	L’enquêté ne nous a pas laissée lui parler. Après une longue attente, nous avons été redirigée vers l’assistante de direction, avec qui nous avons réalisé l’entretien
Ana Luiza		Résidente de Samanes del Cauca	Chez elle (visite du quartier)		Esp	
Andrès Perez	Mairie de Cali – SVSH	Ancien coordinateur du PM	Entretiens informels lors du FUM de Kuala Lumpur		Esp	Avant de le rencontrer au FUM, nous avions déjà été *virtuellement* en contact avec Andrés dans le cadre de notre stage à distance à la SVSH.
Beatriz Marin	Corporation Environnement et habitat	Directrice de la corporation	CAM – Salon	31/10/2018	Esp	

Carolina		Habitante de Cali		Divers entretiens informels	Esp	
Celia	Mairie de Cali – SVSH – SMIL	Fonctionnaire de la SMIL	SVSH	Entretiens informels divers	Esp	
David Gomez	Société civile	Leader social de Siloé (Comuna 20)	Siloé	Divers entretiens informels	Esp	
Flor Ines Marin	Mairie de Cali – Département de Planification		CAM – locaux de Planification	10/09/2018	Esp	
German Quevedo	ONU-habitat. Anciennement : Transmileno de Bogota	Consultant	SVSH	Entretiens informels divers	Esp	
Gustavo de Roux	Mairie de Cali – Bureau du Maire	Premier conseiller du Maire	CAM- Salon de la partie du bureau du Maire	24/10/2018	Esp	Il s'agit d'un second entretien. Enquêté déjà rencontré en 2016
Hernando Uribe Castro	Universidad Autónoma de Occidente (UAO)	Professeur Chercheur	A l'université	24/08/2018	Esp	
Holmes	Mairie de Cali – SVSH	Juriste associé au PM	SVSH	30/10/2018	Esp	
Jaquelyn	Société civile	Ancienne résidente de	Chez elle, dans un	27/10/2018	Esp	

		Samanes del Cauca et leader social	quartier voisin de Samanes del Cauca			
Jefferson Martinez	Mairie de Cali – Comité de Contrôle des bordures	Secrétaire technique et conseiller direct du maire.	Dans un café	21/09/ 2018	Esp	
Jesus Alberto Reyes Mosquera	SVSH	Directeur de l'entité	SVSH	01/11/ 2018	Esp	Très difficile d'obtenir un rendez-vous. Nombreux intermédiaires et barrières au sein de la SVSH.
Juan Camilo Cock	Mairie de Cali – Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana	Coordinateu r du programme TIOS Ancien coordinateur , ne travaille plus à la mairie.	Dans un restaurant Via Zoom	20/10/ 2018 12/01/ 2022	Esp	Deux entretiens réalisés, à plusieurs années d'intervalle. Nous a transmis des documents de TIOS après l'entretien.
Juan Diego Saa	*Plan Jarillón*	Directeur du *Plan Jarillón* – Conseiller du Maire	*Open space*, dans les locaux du *Plan Jarillón*	31/10/ 2018	Esp	Nombreuses « barrières à l'entrée » avant de pouvoir parler à l'enquêté. Entretien assez bref.
Manuel Dominguez	Universidad del valle	Étudiant, anciennement stagiaire à la mairie de Cali dans le secteur de cartographie du risque	Entretien virtuel (whatsapp)	02/03/ 2022	Esp	

Mayra Padilla	Mairie de Cali – SVSH – équipe SMIL	Architecte au sein de l'équipe des quartiers précaires	SVSH	11/09/2018	Esp	
Olga Lucia Monsalve	Mairie de Cali – SVSH	Coordinatrice de l'équipe du *Plan Maestro*	SVSH	18/10/2018	Esp	
René	Mairie de Cali – Comité de Contrôle des bordures – DAGMA	Membre de l'équipe opérationnelle du comité	Dans un café		Esp	
Rodrigo Carrascal	ONU-Habitat Colombia	*National officer*	SVSH	Divers entretiens informels	Esp	Nombreuses conversations dans le cadre de l'observation participante
Rogelia Pinatte	CINVA (retraitée)	Assistante sociale du Programme	Musée de la Tertulia	18/08/2019	Esp	Entretiens réalisés avec à disposition des photos d'époque (1957).
Sindy Martinez Cruz	Mairie de Cali – SVSH	Sociologue de l'équipe du *Plan Maestro*	Visioconférence + SVSH	12/12/2017 + divers entretiens informels en 2018	Esp	Premier contact. Puis entretiens réguliers dans le cadre de l'observation participante
Yoides Gomez	Société civile	Leader social du quartier Samanes del Cauca (Jarillón)	Quartier Samanes del Cauca	Divers entretiens informels	Esp	

Medellin						
Andrés Felipe Correa	Personeria de Medellin	Directeur de l'Observatoire du relogement au sein de la Personeria	Personeria	09/11/2018	Esp	Première rencontre et échange informel en février 2018, lors du FUM à Kuala Lumpur
Dani		Résident du quartier El Pablo	Visite du quartier		Esp	Entretien informel
Gustavo		Habitant du quartier Manrique	Visite du quartier		Esp	Entretien informel
Monica Giraldo	Isvimed		Isvimed	07/12/2018	Esp	
Paula		Habitante d'un quartier voisin de la Comuna 13	Visite de la Comuna 13		Esp	Entretiens informels divers
Sandra Giraldo	ACI	Chargée de relations internationales	Locaux de l'ACI	22/11/2018	Esp	
Kuala Lumpur - FUM						
Abdoulahi Welé	Délégation de la Mauritanie		FUM	Entretien informel	Fr	
Alessandra D'Avila Vieira	ministère des villes, Brésil	Sous-secrétaire aux questions habitationnelles, chargée des projets	FUM	13/02/2018	Pt	

		d'urbanisation de quartiers précaires				
Catherine Paquette	IRD/université Aix-Marseille	Chercheuse	FUM	12/02/2018	Fr	
Employé.e anonyme d'ONU-Habitat	ONU-habitat	Employé.e au siège de Nairobi	FUM	11/02/2018	Fr	Entretien informel
Eric Huybrechts	Institut Paris Région – Ile de France		FUM	12/02/2018	Fr	
Fabienne Perrucca	ONU-habitat	Consultante aux Philippines sur la gestion municipale urbaine	FUM	10/02/2018	Fr	
Horacio Terraza	Banque Mondiale	Expert sur les questions urbaines et la zone Amérique latine	FUM		Esp	
Issakha Diagana	Délégation de la Mauritanie	Urbaniste – Chef de la délégation	FUM	10/02/2018	Fr	Entretien sur les pratiques de relogement/délogement en Mauritanie.
Nicolas Galarza	New York University	chercheur	FUM	Divers entretiens informels	Espagnol	
Sergio Roldan	EPM		FUM	12/02/2018	Esp	

Xavier	Agence Catalane de Coopération pour le Développement (ACCD)		FUM	11/02/2018	Esp	Entretien informel et improvisé
France						
Alain Durand-Lasserve	CNRS. ONU-Habitat	Chercheur et consultant. Membre du *Expert group meeting* d'ONU-Habitat en 2002	Vidéoconférence	10/08/2021	Fr	
Jean Marc Laforêt	ministère des Affaires étrangères	Ambassadeur français en Colombie de 2013 à 2018	Au CERI	07/12/2017	Fr	
Laure Criqui	Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (anciennement)	Chercheuse	Sciences Po	Divers entretiens informels	Fr	Nous a donné de nombreux contacts et conseils pour la préparation du FUM.
Maryse Gautier	Experte Internationale (Banque Mondiale, Cities Alliance, ONU-Habitat)	Co-chair de la Conférence Habitat III	Au CERI	22/05/2018	Fr	
Serge Allou	GRET/ Cities Alliance/CGLU	Expert	Au CERI	30/03/2018	Fr	
Valérie Clerc	Université Paris Diderot	Chercheuse	Université Paris Diderot	27/04/2018	Fr	

Virginie Rachmuhl	GRET	Responsable de Programmes urbains	GRET	28/03/2018	Fr	

Sources secondaires

ABREU Mauricio, LE CLERRE Gérard, « Reconstruire une histoire oubliée. Origine et expansion initiale des favelas de Rio de Janeiro », *Genèses,* « Territoires urbains contestés », n°16, 1994, p. 45-68

ACCIOLY MOREIRA Fernanda, ROLNIK Raquel, FREIRE SANTORO Paula (dir.), *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares* [livro eletrônico], São Paulo, Observatório de remoções : relatório bianual 2019-2020, 2020

ACHARYA Amitav, « How ideas spread: whose norms matter? Norm localisation and institutional change in Asian regionalism », *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 239–275

ACHARYA Amitav, « Norm subsidiarity and regional orders: sovereignty, regionalism, and rule-making in the Third World », *International Studies Quarterly,* Vol. 55, No. 1, 2011, p. 95–123

AGAMBEN Giorgio, *Homo Sacer II. État d'Exception*, Paris, Seuil, 2003

AGIER Michel, *L'invention de la ville: banlieues, township, invasions et favelas*, Paris, Éditions des Archives contemporaines, 1999

AGUILERA Thomas, « Reloger, mettre en attente et expulser les bidonvilles de Madrid : quand des politiques de résorption produisent de l'expulsion », *L'Année sociologique*, vol. 68, n° 1, 2018, p. 101-134

ALA-UDDIN Mohammad, « "Sustainable" discourse: a critical analysis of the 2030 Agenda for sustainable development", University of Wollongong, Australia, *Asia Pacific Media Educator,* Vol. 29, n°2, 2019, p. 214–224

ALBARET Mélanie, « Négocier et contester au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies », Négociations, Vol. 2, n° 34, 2020, p. 79-93

ALSAYYAD Nezar, « Urban Informality as a 'New' Way of Life », ROY Ananya, ALSAYYAD Nezar (dir.), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia,* Lexington, Lanham, 2004

ALVES DA SILVA Eliane, *Governar o 'ingovernável': gestão da irregularidade urbana em áreas de mananciais em São Paulo* Tese de doutorado orientada por TELLES DA SILVA Vera, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

ALZATE QUINTERO Gustavo Andrés, « Intervención urbana en el antiguo Basurero Municipal de Medellín: una respuesta ineficaz al abandono estatal (1977-1986) », *Estud. Polit.*, n° 44, 2014, p.191-217

ANGUELOVSKI Isabelle, CONNOLLY James (ed), *The Green city and social injustice: 21 tales from North America and Europe,* New York, Routledge, 2022

ARANGO ESCOBAR Gilberto, « Moravia una historia de mejoramiento urbano », Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales, Bogotá, 31 Octubre-3 Noviembre, 2007

ARANTES Otília, VAINER Carlos, MARICATO Ermínia, *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*, Petrópolis (Brasil), Vozes, 2000

ARANTES Pedro Fiori, « O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades », *Rev.Pós*, n°20, 2006

ARKU Godwin, HARRIS Richard, « Housing as a Tool of Economic Development since 1929 », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 29, n°4, 2005 p. 895–915

AUGÉ Marc, *Non-lieux : introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil, 1992

AUYERO Javier, MAHLER Matthew, « Relations occultes et fondements de la violence collective », *Politix*, vol. 93, n° 1, 2011, p. 115-139

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, « Peut-on encore parler de quartiers populaires ? », *Espaces et Sociétés*, n° 108-109, 2002, p. 29-45

BADIE Bertrand, HERMET Guy, *La politique comparée*, Paris, Arman Colin, 2001

BADIE Bertrand, *Le temps des humiliés. Pathologie des relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2014

BALANDIER Georges, *Le Grand Dérangement*, Paris, PUF, 2005

BALANDIER Georges, *Le Grand Système*, Pairs, Fayard, 2001

BARBOSA Benedito, RODRIGUES Rôney, « A vitória e a próxima batalha dos sem-teto », *Outraspalavras*, « Cidades em Transe », 30/09/2021

BARNETT Clive, PARNELL Susan, « Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda », *Environment & Urbanization*, 28, n°1, 2016, p. 87-98

BASSUL José Roberto, « Reforma urbana e Estatuto da Cidade », *EURE*, vol. 28 n° 84, sep. 2002

BATTLE Guy, « Sustainable cities », BURDETT Ricky, SUDJIC Deyan (dir.), *The endless city: the Urban Age project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*, London, Phaidon, 2007, p. 386-393

BAUMGARTNER Frank R., JONES Bryan D., « Agenda dynamics and policy subsystems », *The Journal of politics*, Vol 53, n°4, Nov. 1991, p. 1044-1074

BAUMGARTNER, Frank R. « Ideas, paradigms and confusions », *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, n° 3, 2014, p. 475–480

BAUTES Nicolas, TAIEB Anthony, « Petits arrangements, intimidations et rapports de pouvoirs au cœur de l'action publique urbaine. La politique des favelas de Rio en questions », *Geocarrefour* vol. 90, n°1, 2015, p. 83-92

BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, 4e éd., Paris, La Découverte, 2010

BECK Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Champs-Flammarion, 2008

BELLOT Jean-Marc, CHATAIGNER Jean-Marc, « Réduire la pauvreté. À quoi sert le PNUD ? », DEVIN Guillaume, *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », 2009, p. 199-239

BENDIX Regina, « Une salle, plusieurs sites : les négociations internationales comme terrain de recherche anthropologique », *Critique internationale,* vol. 54, n° 1, 2012, p. 19-38

BENMERGUI Leandro, « The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s »*, Urban History*, Vol. 36, n°2, 2009, p. 303-326

BENVENISTE Émile, *Problèmes de linguistique générale, t. 1*, Paris, Gallimard, 1966

BERGAMASCHI Isaline, GARCÍA Juana, SANTACRUZ Carolina, « Colombia como oferente y como receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad », BITÁR Sebastián, TICKNER Arlene (dir.), *Colombia en el Mundo: internacionalización y política Exterior*, Bogotá, Uniandes, [forthcoming] 2016-2017

BERTHELOT Jean-Wilfrid et al.*, En marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle*, La Tour d'Aigues (France), Éditions de l'Aube, 1997

BETANCUR John, « Approaches to the regularization of informal Settlements: the case of PRIMED in Medellin, Colombia »*, Global Urban Development*, Vol. 3, n° 1, November 2007

BEUF Alice, « De las luchas urbanas a las grandes inversiones. La nueva urbanidad periférica de Bogotá »*, Bulletin de l'Institut français d'études andines*, Vol. 41, n°3, 2012, p. 473-501

BEUF Alice, « Enjeux et conflits autour de la terre urbaine. Politiques foncières et planification urbaine en Colombie »*, Cahiers des Amériques latines*, n°71, 2013, p. 55-74

BEUF Alice, « Ville durable et transport collectif : le Transmilenio à Bogotá », *Annales de géographie*, Vol. 5, n° 657, 2007, p. 533-547

BIRCH Eugenie L., « A Midterm report: will Habitat III make a difference to the world's urban development? »*, Journal of the American Planning Association*, vol. 82, n°4, October 2016, p. 398-411

BLANC-CHALEARD Marie-Claude, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2016

BOUILLON Florence, DEBOULET Agnès, DIETRICH-RAGON Pascale, FIJALKOW Yankel, *Vulnérabilités résidentielles*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2019

BOURDIEU Pierre, *La distinction : critique sociale du jugement*, Les Éditions de Minuit, 1979

BOURDIN Alain, *La métropole des individus*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2005

BOURDON Daniel, « Colombie : les programmes de logements à développement progressif », *Les Annales de la recherche urbaine*, N°33, 1987, p. 52-57

BRAND Peter, « Governing inequality in the South through the Barcelona model: "Social Urbanism" in Medellin, Colombia », Paper presented at *Interrogating Urban Crisis: Governance, Contestation, Critique*, De Montfort University, UK, 9-11 September, 2013

BRAND Stewart, « How Slums Can Save the Planet »*, Prospect*, février 2010

BRASILEIRO Alice, DUARTE Cristiane, « O Favela-Bairro no Rio de Janeiro, início dos anos 90: o contexto de uma política habitacional municipal, os espaços de uso comunitário e a integração das favelas à cidade », DICKMAN Ivo, DICKMAN Ivanio, *A questão da habitação popular*, Curitiba, Base Editorial, IBEP, 2015, p. 79-97

BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, 11e éd., Paris, lestenso, 2014

BRENNER Niel, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004

BRENNER Niel, SCHMID Christian, « La « era urbana » en debate » [The « Urban Age » in question], *Tribuna*, Vol 42, n°127, sept 2016, p. 307-339

BROMLEY Ray, « Organization, regulation and exploitation in the so-called "urban informal sector": the street traders of Cali, Colombia », *World Development*, Vol 6, n°9-10, September-October 1978, p. 1161-1171

BROMLEY Ray, « Introduction. The urban informal sector: why is it worth discussing? », *World Development*, Vol 6, Issues 9–10, September–October 1978, p. 1033-1039

BUCHOUD Nicolas, « Faire du Nouvel Agenda Urbain mondial une chance pour les banlieues françaises ? », *Urban Utopia*, 11 mars 2018

BURGESS Rod, « Self-help housing: a new imperialist strategy? A critique of the Turner school », *Antipode*, Vol. 9, n° 2, September 1977, p. 50-59

BURGOS Marcelo, « Dos parques proletários ao Favela-Bairro », ZALUAR Alba, ALVITO Marcos (dir.), *Um século de favela*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1998, p. 25-60

CABANES Robert, *Une ville par tous : nouveaux savoirs et nouveaux métiers urbains ; l'expérience de Fortaleza au Brésil*, Paris, Charles Léopold Mayer, 2000

CABANNES Yves, « From community development to housing finance: from Mutirões to Casa Melhor in Fortaleza, Brazil », *Environment and Urbanization*, Vol. 9, n°1, April 1997, p. 31-58

CABANNES Yves, « How and why does a partnership work? The Mutirão 50 Experience in Brazil », *Habitat Debate,* Partnerships, Vol. 3, n° 1, 1997

CAIRNEY Paul, « The Role of ideas in policy transfer: the case of UK smoking bans since devolution", *Journal of European Public Policy*, Vol 16, n° 3, 2009, p. 471-488

CALHOUN Craig, « A world of emergencies: fear, intervention and the limits of cosmopolitan order », *The Canadian Review of Sociology*, Vol. 41, n° 4, November 2004, p. 373-395

CAMPOS Mariana, « Revisitando o fascínio pelo exótico: a potencialidade do turismo de favela na transformação dos territórios da pobreza urbana », *Caderno Virtual de Turismo*, vol. 17, n° 3, dezembro 2017, p. 166-178

CARDOSO Adauto L., « Política Habitacional: a descentralização perversa », IPPUR, Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, Cadernos IPPUR/UFRJ, Ano XV, n° 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, n° 1, Jan-Jul 2002, p. 105-122

CARDOSO Adauto L. (dir.), *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013

CARDOSO Adauto L., JAENISCH Samuel Thomas, ARAGÃO Thêmis Amorim (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Letra Capital, 2016

CARDOSO Adauto L., DENALDI Rosana (dir.), *Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC,* Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018

CARDOSO Adauto L., ALENCAR XIMENES Luciana, PATRÍCIO Nuno A., JAENISCH Samuel T., « O PAC nas favelas do Rio de Janeiro : caracterização das intervenções e arranjos institucionais », CARDOSO Adauto L., DENALDI Rosana, *Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018, p. 107-138

CARDOSO Adauto L., AMORIM Thêmis, DE SOUSA Flávia, « Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano", Anais do XIV ENANPUR, vol. 14 n° 1, [Maio de 2011], 2018

CARDOSO Adauto L. et al., « Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro », Anais do XVII ENANPUR, vol. 17, n° 1 (sessão livre 5), [2017], 2019

CARDOSO Adauto L., DENALDI Rosana, « Slum Upgrading beyond incubation: exploring the dilemmas of nation-wide large scale policy interventions in Brazil´s growth acceleration programme (PAC) », *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 13, n°3, 2021 p. 530-545

CARVAJALINO Hernando, « Hábitat Popular y Programas de Mejoramiento: Intervenir Escenarios en Proceso de Consolidación », *Revista INVI,* Vol. 20, n° 53, Mayo 2005, p. 108-133

CASTRILLÓN ALDANA Alberto, CARDONA OSORIO Sandra, « El urbanismo y la planeación moderna. Glocalidades en la formación de la modernidad urbana de Medellín », *Historia y Sociedad*, n°26, Enero-Junio 2014, p. 17-51

CAVALCANTI Mariana, « Tiroteios, legibilidade e espaço urbano: Notas etnográficas de uma favela carioca », *Revista Dilemas*, Vol. 1, n°1, 2008, p. 35-59

CAVALCANTI Mariana, « À espera, em ruínas: urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da "PACificação"», *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 6, n°2, 2013 p. 191-228

CEFAÏ Daniel, AMIRAUX Valérie, « Les risques du métier. Engagements problématiques en sciences sociales. Partie 1 », *Cultures & Conflits*, n° 47, automne 2002

CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Barcelone, 2008

CHAMOISEAU Patrick, *Texaco*, Paris, Gallimard, 1992

CHANCO Christopher John, « Harnessing partnerships for participatory development and transformative change », *Reality of Aid 2014 Report. Rethinking Partnerships in a post-2015 world: towards equitable, inclusive and sustainable development*, Quezon City (Philippines) IBON International, 2014, p. 35-45

CHOPLIN Armelle, « Nouakchott : ériger des tours et éradiquer les bidonvilles, ou comment faire rentrer dans la compétition les périphéries du monde », LE BLANC Antoine, PIERMAY Jean-Luc, GERVAIS-LAMBONY Philippe, et al., *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 255-272

CHOPLIN Armelle, « Conclusion : repenser les quartiers précaires pour penser la ville », DEBOULET Agnès (dir.), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, Études de l'AFD, 2016, p. 265-270

CHOPLIN Armelle, *Matière grise de l'urbain : la vie du ciment en Afrique*, Genève, Métis Presses, 2020

CLERC Valérie, *Les quartiers irréguliers de Beyrouth : une histoire des enjeux fonciers et urbanistiques dans la banlieue Sud*, IFPO, 2008

CLERC Valérie, « Du changement climatique aux quartiers informels durables : une nouvelle vision stratégique pour les villes du Sud ? », IFPO, *Cahiers des IFRE* n°1, Novembre 2014, p. 53-59

CLERC Valérie, CRIQUI Laure, JOSSE Guillaume, « Urbanisation autonome : pour une autre action urbaine sur les quartiers précaires », *Métropolitiques*, 7 décembre 2017

CLERC Valérie, DEBOULET Agnès, « Quel Nouvel Agenda urbain pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III », *Métropoles*, Hors-série, 2018

CLICHEVSKY Nora, « Informaldidad y segregación urbana en américa Latina: una aproximación », CEPAL-SERIE Medio ambiente y desarrollo, n° 28, mayo de 2000

COHEN Michael, « From Habitat II to Pachamama: a growing agenda and diminishing expectations for Habitat III », *Environment and Urbanization*, Vol. 28, n° 1, [2015], 2016, p. 35-48

CONNELL Andrea, « The World Assembly of Local Authorities », *Habitat Debate*, Vol 2, n°3/4, Sept-Dec 1996

CONNOLLY Priscilla, « Latin American Informal Urbanism: Contexts, Concepts and Contributions with specific reference to Mexico », HERNÁNDEZ Felipe, BECERRA Axel (dir.), *Marginal Urbanisms. Informal and formal development in cities of Latin America*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2017, p. 22-47

CORREA Pablo, CUEVAS Angélica, SILVA Sergio, BAENA María Paulina, « La otra cara de las viviendas gratis », *El Espectador* (Nacional), 5 oct. 2014

CORREA Susana Jiménez, *La arquitectura de Cali: valoración histórica*, Cali, Universidad de San Buenaventura, 2009

COUDÉ Stéphane, CHABOT Guillaume, « Le pouvoir économique des villes », Rapport de recherche en cours de réalisation publié pour le Festival de Géopolitique de Grenoble (FGG), mars 2017

COUPÉ Françoise, « La gestión del riesgo en el Valle de Aburrá, una larga historia », *Gestion y Ambiente*, Vol. 14, n° 2, Agosto de 2011, p. 17-44

COUSINS William, *Urban Basic services in UNICEF: a Historical Review*, UNICEF History Series, Monograph XIV, October,1992

CRIQUI Laure, « L'informalité de l'urbanisation : une nouvelle optique pour le Nouvel agenda urbain », *Ideas4development*, 27 septembre 2016

CRIQUI Laure, « Le monde n'est pas un immense bidonville : pistes d'action pour accompagner une urbanisation autonome », *La Fabrique Urbaine*, Blog de l'IDDRI, 28 mars 2017

CRIQUI Laure, « Habitat III : Un Nouvel Agenda urbain pour le développement durable », *La Fabrique Urbaine*, Blog de l'IDDRI, 17 octobre 2016

CRIQUI Laure, « Habitat III et le Nouvel Agenda urbain : le debrief des debriefs », *La Fabrique Urbaine*, Blog de l'IDDRI, 22 décembre 2016

CURRIE Lauchelin, *Taming the megalopolis: a design for urban growth*, Oxford, Pergamon Press, 1976

DABENE Olivier, *Exclusion et politique à Sao Paulo. Les outsiders de la démocratie au Brésil*, Paris, Karthala, 2006

DAMON Julien, « Chiffres, approches et paradoxes de la pauvreté urbaine », *Questions de communication*, n° 25, 2014, p. 143-160

DAMON Julien, CUSIN François, « Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines », *Futuribles*, n° 367, 2010, p. 25-46

DAS Veena, POOLE Deborah (dir.), *Anthropology in the Margins of the State,* Santa Fe, School of American Research Press, 2004

DAVIS Mike, *Planet of slums*, New York, Verso, 2007

DE ALMEIDA ABREU Mauricio, LE CLERRE Gérard, « Reconstruire une histoire oubliée. Origine et expansion initiale des favelas de Rio de Janeiro », *Genèses*, n° 16, 1994, p. 45-68

DE MELLO E SOUZA André, FRACALOSSI DE MORAES Rodrigo, « A relevância do terrorismo na política internacional contemporânea e suas implicações para o Brasil », DE MELLO E SOUZA André, MATTAR NASSER Reginaldo, FRACALOSSI DE MORAES Rodrigo (dir.), *Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao Terror. Reflexões sobre terrorismo no século XXI*, Brasília, IPEA, 2014, p. 13-44

DE MORAES ALFONSIN Betânia, *A Política Urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha),* Tese de doutorado em Planejamento Urbano e Regional, orientada por ABRAMO Pedro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, 2008

DE OLIVEIRA Francisco, *Crítica à razao dualista. O Ornitorrinco,* São Paulo, Boitempo Editorial, 2003

DE OLIVEIRA SANTOS Elizete, « Interfaces entre a política habitacional e o Plano Diretor Participativo na metrópole Fortaleza-CE », Soc. & Nat., Vol. 25, n° 3, setembro-dezembro 2013, p. 485-501

DE PAULA Jonatas, BESEN Daphne, ZACARIAS VIERA Paula, « A produção de dados espaciais qualificados », FERREIRA Laura, OLIVEIRA Paula, Victor lacovini (dir.), *Dimensões do intervir em favelas: dimensões e perspectivas*, São Paulo, Peabiru TCA. Coletivo Lablaje, 2019, p. 191-198

DE SANTO AMORE Caio, SHIMBO Lucia, RUFINO Beatriz, *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015

DE SOTO Hernando, *The other path: the invisible revolution in the Third World*, London, Tauris, 1989

DEBOULET Agnès (dir.), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, Études de l'AFD, 2016

DEBOULET Agnès, « Restructurer l'habitat précaire. Récits de "meilleures pratiques" », *Érès*, Espaces et sociétés, Vol. 4, n° 131, 2007, p. 67-83

DEBOULET Agnès, « Villes convoitées et inégalités », *Idées économiques et sociales*, Vol. 1, n° 167, 2012, p. 37-47

DEBOULET Agnès, Yves CABANNES, « Le droit à la ville, une perspective internationale. Entretien avec Yves CABANNES », *Mouvements*, Vol. 2, n° 74, 2013, p. 13-23

DEL CASTILLO DAZA Juan Carlos, « Cinco Fases de Urbanismo en Colombia », *Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 2, n°1, julio de 1998, p. 20-22

DELMOTTE Florence, « Les interdépendances internationales au cœur de la sociologie des processus d'Elias », DEVIN Guillaume (dir.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris, CNRS, 2015, p. 71-92

DELON Margot, « La vie après les bidonvilles », *La Vie des Idées*, 7 novembre 2017

DENALDI Rosana, *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*, Tese de doutorado orientada por MARICATO Ermínia T. M., Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003

DENIS Eric, MORICONI-EBRARD François, MARIUS-GNANOU Kamala, « « Repenser la géographie économique » : Les arrangements du rapport de la Banque mondiale avec les sciences géographiques urbaines », *Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, UMR 8504 Géographiecités, 2010

DERYCKE Pierre-Henri, HURIOT Jean-Marie, PUMAN Denise, *Penser la ville : théories et modèles*, Paris, Anthropos, 1996

DEVIN Guillaume, « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue française de science politique*, Vol. 45, n°2, 1995, p. 305-327

DEVIN Guillaume (dir.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris, CNRS, 2015

DEVIN Guillaume, « Observer la « scène internationale » : une perspective goffmanienne », DEVIN Guillaume (dir.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris, CNRS, 2015, p. 9-28

DEVIN Guillaume, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016

DEVIN Guillaume, *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016

DEVIN Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, 4e éd., Paris, La Découverte, 2018

DEZALAY Yves, GARTH Briant, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine. Entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil, 2002

DIMITROVA Anna, « Le « jeu » entre le local et le global : dualité et dialectique de la globalisation », *Socio-anthropologie*, « Ville-Monde », n°16, 2005

DJAMENT-TRAN Géraldine, LE BLANC Antoine, LHOMME Serge, RUFAT Samuel, et al., « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire », *HAL*, 2011, sans pagination

DO VALE Josiane, GONÇALVES SOARES Rafael, « Intervención urbana y megaeventos en Río de Janeiro: resistencia de Vila Autódromo a la política de remoción », *Limaq*, Octubre 2018, p. 123-141

DODWORTH Kathy, « "A real African woman!" Multipositionality and its effects in the field », *Ethnography*, Vol. 22, n°2, 2021, p. 164–183

DUCCI Maria Elena, « Chile: el lado obscuro de una política de vivienda exitosa », *Revista EURE*, 23, 1997 p. 99–115

DUNFORD Christopher, « Microfinance: a means to what end? », *Global Dialogue on Microfinance and Human Development*, Stockholm, Sweden 1-3 April 1998

DUPONT Véronique, JORDHUS-LIER David, SUTHERLAND Catherine, BRAATHEN Einar (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, London, Routledge, 2016

ECHEVERRI Alejandro, ORSINI Francesco, « Informalidad e urbanismo social en Medellín », HERMELIN Michel, ECHEVERRI Alejandro, GIRALDO Jorge (dir.), *Medellín, Medio ambiente, urbanismo y sociedad*, Medellín, Ed. Universidad EAFIT, 2010, p. 130-152

ECONOMÍA URBANA, SILVA Julio Miguel, « Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa "Mi Casa Ya" », Asobancaria, *Ensayos Sobre Política de Vivienda, Bogotá*, Asobancaria, 2016, p. 211-274

ELIAS Norbert, *La société de cour*, Paris, Calmann-Lévy, 1974

ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991

ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1991

FAJARDO Luis Eduardo, « From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: a retrospective look at U.S. aid to Colombia », Working paper n°28, Crisis States Programme, LSE development research centre, April 2003

FARKAS Suzanne, *Urban Lobbying: Mayors in the Federal Arena*, New York, New York University press, 1971

FELTRAN Gabriel, *Irmãos, Uma história do PCC*, São Paulo, Companhia das Letras, 2018

FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn, « International norms dynamics and political change », *International Organisation* Vol. 52, n°4, 1998, p. 887-917

FISCHER Brodwyn, MCCANN Bryan, AUYERO Javier, *Cities from scratch: poverty and informality in urban Latin America*, London, Duke University Press, 2014

FONSECA PÉREZ Andrea Lissett, « Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín », *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, 2018, p. 148-170

FONSECA Francisco, « Les médias comme acteur politique dans la construction et le veto des politiques publiques au Brésil », TOMAZINI Carla, ROCHA LUKIC Melina (dir.), *L'analyse des politiques publiques au Brésil*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 61-80

FOUILLEUX Ève, « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick (dir.), *To Change or not to Change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 255-279

GAFFNEY Christopher, « Can We Blame it on Rio? », *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 38, n° 3, 2019, p. 267–283

GALBRAITH John Kenneth, *The nature of mass poverty*, Harvard University Press, 1979

GEDDES Patrick, *Town Planning towards City Development: A Report to the Durbar of Indore*, Indore, Holkar State Printing, 1918

GILBERT Alan, « Power, ideology and the Washington consensus: the development and spread of Chilean housing policy », *Housing Studies*, Vol. 17, n° 2, 2002, p. 305-324

GILBERT Alan, « On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando De Soto: What Difference Does Legal Title Make? », *International Development Planning Review*, Vol. 24, n°1, March 2002

GILBERT Alan, « Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa », *Habitat International*, Vol. 28, 2004, p. 13-40

GILBERT Alan, « The Return of the Slum: Does Language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 31, n°4, December 2007, p. 697-713

GILBERT Alan, « Free housing for the poor: An effective way to address poverty? », *Habitat International*, Vol. 41, January 2014, p. 253-261

GILBERT Claude, HENRY Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, 2012, p. 35-59

GILLI Frédéric, OFFNER Jean-Marc, Paris, *Métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2008

GIOVANAZ Daniel, « Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde », *Brasil de Fato*, São Paulo, 17 de Fevereiro de 2021

GIRAUD Pierre-Noël, RESTREPO Paula, « La politique de réhabilitation des bidonvilles à Mumbai », Paris, Cerna, Working Paper, janvier 2011

GOFFMAN Erving, *La Mise en scène de la vie quotidienne. La Présentation de soi*, Paris, Éditions de Minuit, 1973

GOFFMAN Erving, *Les Rites d'interaction*, Paris, Éditions de Minuit, 1974

GOIRAND Camille, *La politique des favelas*, Paris, Karthala, 2000

GONÇALVES SOARES Rafael, *Les Favelas de Rio de Janeiro: Histoire et droit XIXe et XXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2010

GONÇALVES SOARES Rafael, « Le marché de la location informelle dans les favelas de Rio de Janeiro et sa régularisation dans une perspective historique », *Revue Tiers Monde*, vol. 206, n° 2, 2011, p. 21-36

GONÇALVES SOARES Rafael, *Favelas do Rio de Janeiro: História e direito*, Rio de Janeiro, Pallas/PUC-Rio, 2013

GONÇALVES SOARES Rafael, « Les favelas cariocas dans les recensements nationaux : du local au national et retour », *Histoire & mesure*, Vol. 34, n°1, 2019, p. 41-64

GONÇALVES SOARES Rafael, BENMERGUI Leandro, « Rio de Janeiro : orages et urbanisme milicien », *Métropolitiques*, 24 octobre 2019

GREGORY SCRUGGS, « The Quito Papers: An intellectual counterpoint to the New Urban Agenda », Citiscope, October 2016

GROLL Elvira, « Pulling the strings: how donors' control of aid undermines democratic ownership and accountability", *The Reality of Aid 2008 Global Report*, Quezon City (Philippines), IBON Books, 2008, p. 150-158

GROVEA Kevin, BARNETTA Allain, COX Savannah, « Designing justice? Race and the limits of recognition in greater Miami resilience planning », *Geoforum*, 117, 2020, p. 134–143

GRUFFYDD JONES Branwen, « 'Bankable Slums': the global politics of slum upgrading », *Third World Quarterly*, Vol. 33, n° 5, 2012, p. 769-789

GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA, *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013

GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Postface de CEFAÏ Daniel, Paris, Ed Economica, 2009

GUSTON David H., « Boundary organizations in environmental policy and science: an introduction", *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 26, n° 4, Special Issue: Boundary Organizations in Environmental Policy and Science, Autumn, 2001, p. 399-408

GYGER Helen Elizabeth, *The Informal as a Project: Self-Help Housing in Peru, 1954–1986*, PhD Thesis in Architecture, Columbia University, 2013

HALL Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, April 1993, p. 275-296

HANNIGAN John, *Disasters without borders. The international politics of natural disasters*, Cambridge (MA), Polity Press, 2012

HARMS Erik, « Beauty as control in the new Saigon, eviction, new urban zones, and atomized dissent in a Southeast Asian », American Ethnologist, Vol. 39, n°4, 2012, p. 735-750

HARNISCH Sebastian, FRANK Cornelia, MAULL Hanns W., *Role theory in international Relations, approaches and analyses*, London and New York, Routledge, 2012

HARRIS Richard, « The silence of the experts: "Aided self-help housing", 1939–1954 », *Habitat International*, Vol 22, n° 2, June 1998, p. 165-189

HARRIS Richard, « A double irony: The originality and influence of John F.C. Turner », *Habitat International*, Vol. 27, n°2, June 2003, p. 245-269

HARTOG François, *Régimes d'historicité. Présentisme et expérience du temps*, Paris, Seuil, 2003

HARVEY David, *Social Justice and the city*, London, Edward Arnolds, 1973

HARVEY David, *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Baltimore (MD), Johns Hopkins University Press, 1985

HARVEY David, *Spaces of capital: towards a critical geography*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2001

HERNÁNDEZ Felipe, BECERRA Axel (dir.), *Marginal Urbanisms. Informal and formal development in cities of Latin America*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2017

HERNÁNDEZ Felipe, « Landscapes of peace: design, social articulation and conflict suspension », HERNÁNDEZ Felipe, BECERRA Axel (dir.), *Marginal Urbanisms. Informal and formal development in cities of Latin America*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2017, p. 148-163

HILL Michael, *The Public Policy Process*, 6th ed., New York, Routledge, 2012

HOLANDA Breno, ROSA Sara V., PEQUENO Renato, « Las asociaciones público-privadas y el desarrollo urbano. Análisis de ilegalidades en la creación de operaciones urbanas consorciadas en Fortaleza, Ceará-Brasil », *Entretextos*, nº 26, nov. 2017, p. 29-46

HUGHES Hannah, PATESON Matthew, « Narrowing the climate field: the Symbolic power of authors in the IPCC's assessment of mitigation », *Review of Policy Research*, Vol. 34, n°6, 2017, p. 744-766

IACOVINI Rodrigo G. F., *A Política que alimenta e a violência que mata. Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia*, Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo, orientada por ROLNIK Raquel, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2019

IACOVINI Victor, *Economia política das remoções forçadas urbanas: expropriação, espoliação e exploração na produção do espaço urbano (o caso da Comunidade Aldaci BARBOSA, Fortaleza/CE)*, Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017

JANSEN DAS MERCES Roberto, « Programa *Morar sem risco* », II Foro Técnico Regional sobre Reasentamiento de Población, Banco Mundial – Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá DC, Colombia, Mayo 25-27, 2005

JIMÉNEZ Susana, « Valoración histórica del contexto construido. Cali, una mirada local », *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 4, n° 2, julio-diciembre, 2006, p. 83-120

JIMÉNEZ Susana, *La Arquitectura de Cali. Valoración histórica*, Cali, Universidad de San Buenaventura Cali, Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, 2009

JIMÉNEZ PÉREZ Nayibe, La política pública de vivienda de interés social, y la configuración de riesgos por inundaciones en Cali durante la década de 1990, Tesis de maestría en sociología, Facultad de Ciencias Sociales y economicas, Universidad del Valle, Cali, 2015

JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action, politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987

JOHNSON Stefan, « BRT do Rio: Ferramenta para Legado ou Fragmentação? », *Rioonwatch*, 2014

JUAN ESTEBAN LEWIN, « La locomotora de mostrar de Santos », *La Silla vacia*, 4 de junio de 2014

KASSENS-NOOR Eva, GAFFNEY Christopher, MESSINA Joe, PHILLIPS Eric, « Olympic transport legacies: Rio de Janeiro's Bus Rapid Transit system*", Journal of Planning Education and Research*, Vol. 38, n° 1, 2016, p. 13-24

KECK Margaret E., SIKKINK Kathryn, « Transnational advocacy networks in international and regional politics », *International Social Science Journal*, Vol 51, n° 159, March 1999, p. 89–101

LABORATÓRIO HABITAÇÃO E FORMA URBANA (LAB), BENETTI Pablo (dir.), *Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV*, Proposta chamada MCTI/CNPq/MCIDADES, n°11, 2012

LAGRANGE Delphine, LOUIS Marieke, NAY Olivier, *Le tournant social de l'international. Les organisations internationales face aux sociétés civiles*, Presses Universitaires de Rennes, 2021

LALLAU Benoît, « La résilience contre la faim ? Enjeux d'une institutionnalisation et perspectives d'une opérationnalisation », Congrès de l'AFEP, Session ouverte « Économie politique de la résilience : Énième avatar du néolibéralisme ou instrument de démocratie participative ? », ENS Cachan, 2-4 juillet 2014

LARA Fernando L., « O paradigma do asfalto», *Revista Forum: um outro mundo em debate*, n° 106, jan. 2012, p. 42-44

LARA Fernando L., « Participation Matters from *Favela Bairro* to the Mega Events and their impact in Brazilian Informal Settlements », HERNÁNDEZ Felipe, BECERRA Axel (dir.), M*arginal Urbanisms. Informal and formal development in cities of Latin America*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2017, p. 64-81

LAROCHE Josepha, *Politique internationale*, 2e ed, Paris, L. G. D. J., 2000

LAUTIER Bruno, « O Consenso sobre as politicas sociais na America Latina, negaçao da democracia? », *Caderno CRH*, vol. 23, n° 59 mayo/agosto 2010, p. 353-368

LE GALÈS Patrick, VITALE Tommaso, « Governing the large metropolis: a research agenda », Working papers du Programme *Cities are back in town*, n°8, 2013

LE GALÈS Patrick, « Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far? », *Territory, Politics, Governance*, Vol. 4, n° 2, 2016, p. 154–172

LEEDS Elizabeth, « Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local », ZALUAR Alba, ALVITO Marcos, *Um século de favela*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006, p. 233-276

LEFEBVRE Henri, *Le droit à la ville*, 3e éd. Paris, Economica Anthropos, 2009

LEON Joshua K., « The global governance of housing: 1945–2016 », *Planning Perspectives*, Vol. 36, n°3, 2021, p. 475-494

LEPETIT Bernard, PUMAN Denise, *Temporalités urbaines*, Paris, Anthropos, 1993

LEWIS Oscar, *Five families: Mexican case studies in the culture of poverty*, University of Texas, Basic Books, 1959

LINN Johannes, *Cities in the Developing World: Policies for Their Equitable and Efficient Growth,* Oxford University Press, 1983

LÓPEZ Blanca, PELÁEZ Pedro, VILLEGAS Diego, « La concertación en un proceso de mejoramiento barrial », Tercer Seminario Internacional Habinet sobre Participación Comunitaria, CEHAP - Medellín, Nov. de 1991

LOPEZ-PELAEZ Juanita, GONZALEZ Luis Fernando, « Marginalité et inclusion urbaine à Medellin (Colombie) : un regard historique à partir des instruments de planification », *Autrepart*, Presses de Sciences Po, Vol. 3, n° 47, 2008, p. 187-207

LOUIS Marieke, « Le parent pauvre de la gouvernance économique mondiale ? L'OIT face aux crises de 1929 et de 2008 », *Le Mouvement Social*, n°263, 2018, p. 45-59

MAGALHÃES, Alexandre, « A guerra como modo de governo em favelas do Rio de Janeiro », *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* Vol. 36, n° 106, 2021

MANGIN William, « Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution », *Latin American Research Review,* vol. 2, n° 3, 1967, p. 65–98

MARICATO Ermina, FERREIRA João, « Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? », OSORIO Leticia (dir.), *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2002

MARIN ACOSTA Flor Ines, *El discurso sobre hábitat en la formulación de la política pública de mejoramiento integral de barrios en Santiago de Cali*, Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Santiago de Cali, 2015

MATHIEU Lilian, « Sociologie des engagements ou sociologie engagée ? », *SociologieS*, Dossiers, novembre 2015

MAZO SÁNCHEZ Liliana María, GUTIÉRREZ TAMAYO Alberto León, « Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios», *América Latina Hoy*, vol. 68, diciembre de 2014, p. 119-36

MCCANN Eugene, WARD Kevin (dir.), *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011

MEÑA Elvia Marina, « Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria en el marco de la cultura. Reasentamiento de comunidades negras de Vallejuelos a Mirador de Calasanz en Medellín, Colombia », C*uadernos de vivienda y urbanismo*, Vol. 4, n° 8, julio, 2011.

MERRIFIELD Andy, *The new urban question*, London, Pluto Press, 2014

MESA DUQUE Norela (et al.), *Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa*, Medellin, Editorial Kavilando, 2018

MILANI Carlos R. S., DUARTE Rubens de S., « Southern States in International Development Cooperation: From Contestation to Norm Conception », *The Chinese Journal of International Politics*, 2021, p. 1-24

MILANI Carlos R. S., RIBEIRO Maria Clotilde M., « International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management », *Brazilian Administration Review*, vol. 8, n° 1, Jan.-Mar. 2011, p. 21-36

MOHAN Rakesh, *Understanding the developing metropolis: lessons from the city sudy of Bogota and Cali*, Colombia, New York, 1994

MONNET Jérome, « Le territoire entre appropriation et objectivation de l'espace: bans, bandits et banlieues », *Genese des espaces politiques : autour de la question spatiale dans les royaumes francs et post-carolingiens (IXe-XIIe s.),* Marne-la-vallée, France, Juin 2013.

MONNET Jérôme, « Le territoire réticulaire », *Anthropos*, n° 227, 2010, p. 91-104

MONTENEGRO Marina, « A teoria dos circuitos da economia urbana de Milton Santos: de seu surgimento à sua atualização », *Revista Geográfica Venezolana*, Vol. 53, n°1, 2012, p. 147-164

MONTERO Sergio, « Persuasive practitioners and the art of simplification: mobilizing the "Bogotá Model" through storytelling », *Novos estudos*, CEBRAP, São Paulo, Vol. 36, n°1, março 2017, p. 59-75

MORAIS Lecio, « O Programa de Aceleração do Crescimento: um avanço a festejar, mas com limites », *Principios*, edição 88, fev/mar, 2007

MOTTA Caroline, SOBOTOV Lenka, « Colombie : quand le bidonville interroge les urbanistes », *Revue Projet*, Vol. 5, n° 348, 2015, p. 57-67

MOTTA Eugênia, « Houses and economy in the favela », *VIBRANT. Vibrant Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 11, n° 1, junio 2014, p. 118-158

MÜLLER Birgit, « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », *Critique internationale*, vol. 54, n° 1, 2012, p. 9-18

MÜLLER Jan Marco, « Grandes centros comerciales y recreacionales en Santafé de Bogotá: Origen, características y tendencias de desarrollo », *Revista Perspectiva Geográfica*, n.° 3, 1999, p. 48-87

MULLER Pierre, « Référentiel », Laurie BOUSSAGUET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, (3e éd. actualisée et augmentée), Paris Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-562

NAEF Patrick, « Resilience as a city brand: the cases of the Comuna 13 and Moravia in Medellin, Colombia », *Sustainability*, n°12, 2020, p. 84-69

NAEF Patrick, « Resistances in the "Resilient City": rise and fall of a disputed concept in New Orleans and Medellin », *Political Geography*, n°96, 2022, (sans pagination)

NARANJO Gloria Inés, VILLA Martha Inés, *Entre luces y sombras. Medellín: espacio y políticas urbanas*, Medellín, Corporación Región, 1997

NIEMEYER Oscar, *Les courbes du temps : mémoires*, Paris, Gallimard, 1999

NOGUEIRA FERRARIO Marcela, « Los efectos del programa Bolsa Família en el consumo familiar », *Revista CEPAL*, n° 112, Abril 2014, p. 151-167

NOLAN Laura B., « Slum Definitions in Urban India: Implications for the Measurement of Health Inequalities », *Popul Dev Rev*, Vol. 41, n°1, mar. 2015, p. 59–84

NUNES Maria Julieta, « Remoções em foco : Politicas Publicas para as favelas cariocas em tempos de Megaeventos », VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, São Paulo, Gestão Social: mobilizações e conexões, 2012

O'DONNELL Guillermo, « Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas », *Desarrollo Económico*, Vol. 33, n°130, 1993, p. 163-184

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « La politique du terrain », *Enquête*, n°1, 1995, p. 71-109

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Émique », *L'Homme*, Vol. 38 n°147, 1998, p. 151-166

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Les trois approches en anthropologie du développement », *Revue Tiers Monde*, n° 168, 2001, p. 729-754

ORDOÑEZ VALVERDE Jorge, « Causas estructurales de la violencia en Aguablanca », ORDOÑEZ VALVERDE Jorge, LÓPEZ VELÁSQUEZ Luz Adriana, *Uno mata por amor a la vida*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana, 2007, p. 18-40

OSMONT Annik, *La Banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995

OSPINA William, « La mancha urbana », columna de opinión, *El Espectador*, 20 Sept. 2008

OSPINA William, *Pa' que se acabe la vaina*, Bogota, Planeta, 2013

OSPINA William, « Los invisibles », *El Espectador*, 26 Sep 2015

PALIER Jane, PREVOST Benoît, « Vulnérabilité et gestion des risques : potentialités et limites de la microfinance. L'exemple de l'Inde du Sud », *Mondes en développement*, Vol. 2, n° 138, 2007, p. 103-118

PANDOLFI GUERRERO Maria, *Dilemas para a consolidação de uma politica publica territorial: um debate sobre a UPP social*, Tese de doutorado orientada por VIANNA Maria Lucia Teixeira Werneck, Programa Politicas Publicas, Estrategias de Desenvolvimento, PPED-IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2018

PAQUETTE Catherine, LULLE Thierry, « Los grandes centros comerciales y la planificación urbana. Un análisis comparativo de dos metrópolis latinoamericanas », *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 22, n°2, Mayo 2007, p. 337–361

PAQUETTE VASSALLI Catherine, « L'amélioration du transport public et de la mobilité, catalyseur de changement dans les métropoles d'Amérique latine », *Métropoles*, Hors-série, 2018

PAQUOT Thierry (dir.), Banlieues/ Une anthologie, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008

PATEL Sheela, BAPTIST Carrie, D'CRUZ Celine, « Knowledge is power – informal communities assert their right to the city through SDI and community-led enumerations », International Institute for Environment and Development (IIED), Vol 24, n°1, 2012, p. 13–26

PAYNE Geoffrey, DURAND-LASSERVE Alain, RAKODI Carole, « The limits of land titling and home ownership », *Environment & Urbanization*, Vol. 21, n°2, 2009, p. 443–462

PERLMAN Janice, *The Myth of Marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro*, Berkeley, University of California Press, 1976

PERLMAN Janice, « Repenser les quartiers précaires : concepts et conséquences de la marginalité », DEBOULET Agnès (dir.), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, Études de l'AFD, 2016, p. 41-60

PÉCAUT Daniel, *L'ordre et la violence : évolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1987

PÉCAUT Daniel, « Una lucha armada al servicio del statu quo social y político », Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, La Habana, feb. 2015

PECK Jamie, THEODORE Nik, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », *Geoforum* Vol. 41 n° 2, 2010, p. 169–174

PECK Jamie, « Transatlantic city, part 1: Conjunctural urbanism », *Urban Studies*, Vol. 54, n°1 2017, p. 4-30

PEQUENO Renato, VIEIRA ROSA Sara, ALVES DA SILVA Henrique, « O Programa Minha Casa Minha Vida no Ceará e na Região Metropolitana de Fortaleza », CARDOSO Adauto L., JAENISCH Samuel Thomas, ARAGÃO Thêmis Amorim (dir.), *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Letra Capital, 2016, p. 248-249

PEQUENO Renato, CARVALHO Pedro, « Notas preliminares sobre as ações do PAC - Urbanização de Favelas em Fortaleza », DENALDI Rosana, CARDOSO Adauto L., *Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018, p. 219-252

PEQUENO Renato, « Balanço das intervenções urbanísticas em assentamentos precários de Fortaleza: dimensionamento, problematização e perspectivas », FERREIRA Laura, OLIVEIRA Paula, IACOVINI Victor (dir.), *Dimensões do intervir em favelas: dimensões e perspectivas*, São Paulo, Peabiru TCA. Coletivo Lablaje, 2019, p. 83-90

PEREZ-ALEMAN Paola, « New standards and partnerships in Latin America: Implications for small producers and state policy », MARQUES José Carlos, UTTING Peter (dir.), *Business, Politics and Public Policy. Implications for inclusive development*, New York, Palgrave Macmillan, 2011, p. 292-311

PETITEVILLE Franck, SMITH Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°3, 2006, p. 357-366

PICANÇO BENTES Maria Dulce, TORRES TOVAR Carlos Alberto, « Gestão do solo em projetos de habitação de interesse social: Programa Minha Casa, Minha Vida e Macroproyectos de Interés Social Nacional. Experiências Brasil e Colômbia », papier présenté lors de la XVIIe session de l'ENANPUR à São Paulo, 2017

PICON Antoine, « Villes et systèmes d'information : de la naissance de l'urbanisme moderne à l'émergence de la smart city », *Flux,* n° 111-112, Janvier-Juin 2018, p. 80-93

PIETERSE Edgar, *City futures: confronting the crisis of urban development,* London & New York, UCT Press, 2008

PINSON Gilles, « Eugene McCann and Kevin Ward 2011 (dir.), Mobile Urbanism. Cities and Policymaking in the Global Age », *Métropoles*, n°14, 2014

PINSON Gilles (dir.), *Debating the neoliberal city*, London, Taylor & Francis Group, 2017

PINSON Gilles, MOREL JOURNEL Christelle (dir.), *Debating the Neoliberal City*, London, Routledge, 2017

PINSON Gilles, « Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées », AUTHIER Jean-Yves et al., *D'une ville à l'autre*, Paris, La Découverte, 2019, p. 43-66

PINSON Gilles, « Néolibéralisme/néolibéralisation », in PASQUIER Romain et al., *Dictionnaire des politiques territoriales,* Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2020, p. 385-390

PIZARRO LEONGOMEZ Eduardo, *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogota, Grupo Editorial Norma, 2004

PORTER Michael, « The competitive advantage of the inner city », *Harvard Business Review*, n° 73, 1995, p. 55-71

PORTES Alejandro, CASTELLS Manuel BENTON Lauren, *Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989

QUENAULT Béatrice, « La résurgence/convergence du triptyque « catastrophe-résilience-adaptation » pour (re)penser la « fabrique urbaine » face aux risques climatiques », *Développement durable et territoires*, Vol. 5, n°3, Décembre 2014

QUENAULT Béatrice, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n°3, Décembre 2015

RAMÍREZ RÍOS John Fredy, « La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas », *Revista de Estudios Sociales*, n° 40, agosto 2011, Bogotá, p. 115-125

RANDOLPH Rainer, « Arenas politicas e agenciamentos governamentais: uma discussao de novos formatos a partir da experiencia do Programa *Favela Bairro* e do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro », TORRES RIBEIRO Ana Clara, *El rostro urbano de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, jan. 2004

RASOOLIMANESH S. Mostafa, BADARULZAMAN Nurwati, JAAFAR Mastura, « Achievement to sustainable urban development using City Development Strategies (CDS): a comparison between Cities Alliance and the World Bank definitions », *Journal of Sustainable Development*, n° 4, 2011

REFINETTI MARTINS Maria Lúcia, « Globalização, informalidade e regulação em cidades latino-americanas », *Cadernos PROLAM/USP*, Vol. 1, n° 5, 2006, p. 31-49

REIS MENDES Isabel Cristina, Programa favela-bairro : uma inovação estratégica? Estudo do programa favela-bairro no contexto do plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro, Dissertação de mestrado, Facultade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006

REVET Sandrine, « A ‘small world’: ethnography of a natural disaster simulation in Lima, Peru », *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, Vol. 21, n°1, 2013, p.38-53

REVET Sandrine, LANGUMIER Julien (dir.), *Le gouvernement des catastrophes*, Paris, Karthala, 2013

REVET Sandrine, *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 2018

REYES Alejandra, REYES Ariadna, DAIGLE Caroline, « Looking Back to Look Forward: Evolution of the Habitat Agenda and Prospects for Implementation of the New Urban Agenda », *Current Urban Studies*, n° 8, January 2020

RHODDE Louise, *Le défi opérationnel de la résilience : peut-on normer la complexité ?*, Mémoire de master en Gouvernance des risques environnementaux, Université Lyon III, Jean Moulin, Lyon, septembre 2020

RIBEIRO Maria Teresa, MILANI Carlos (dir.), *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*, Salvador, EDUFBA, 2009

RINCÓN PATIÑO Análida, CORREA CÁRDENAS Andrés Felipe (dir.), *Desarrollo territorial, reasentamiento, y desplazamiento de población: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI*, Medellín, Personería de Medellín, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano Regional, 2018

RIPOLL Samuel [entretien avec], OSMONT Annik, GOLDBLUM Charles, « La coopération urbaine comme chantier de recherche, « Habitat III et la coopération urbaine », *Pour mémoire*, n° hors série, Automne 2017

RISSE Thomas, ROPP Stephen, SIKKINK Kathryn, *The Power of Human Rights: international norms and domestic change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999

ROA MUÑOZ Sara Milena, « Estrategias espaciales en la provisión de vivienda estatal popular en un contexto neoliberal. El caso de la periferia bogotana », *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, Vol. 41, n°3, 2012, p. 417-439

ROBINSON Jennifer, « The Spaces of Circulating Knowledge City Strategies and Global Urban Governmentality », MCCANN Eugene, WARD Kevin (dir.), *Mobile Urbanism: cities and policymaking in the global age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011, p. 15-40

RODRIGUES ALDIGUERI Camila, M*etamorfoses da Terra na Produção da Cidade e da Favela em Fortaleza/CE,* Tese de doutorado em Arquitetura e urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, orientadada por XAVIER PEREIRA Paulo Cesar, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017

RODRIGUES Thiago, « Guerra às drogas, ainda e sempre? », *Teoria e debate*, edição 97, 06/02/2012 (sans pagination)

ROLNIK Raquel, NAKANO Kazuo « As armadilhas do pacote habitacional », *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, n° 20, March 2009, p. 4-5

ROLNIK Raquel, « Nosso déficit não é de casas, é de cidade », Blog da Raquel Rolnik, WordPress, 2012

ROLNIK Raquel, « Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o 'Minha Casa, Minha Vida' », Blog da Raquel Rolnik, WordPress, 2012

ROLNIK Raquel, *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*, São Paulo, Boitempo, 2015

ROLNIK Raquel, *Urban Warfare: housing under the empire of finance*, Nova York, Verso Books, 2019

RONCAYOLO Marcel, « Conceptions, structures matérielles, pratiques. Réflexions autour du « projet urbain » », *Enquête*, n°4, 1996, p. 59-68

ROY Ananya, *A Poverty Capital: microfinance and the making of development*, London, Routledge, 2010

ROY Ananya, « Slumdog Cities: rethinking subaltern urbanism », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, n°2, March 2011, p. 223–38

RUFFAT Samuel, « Existe-t-il une « mauvaise » résilience ? », Séminaire Résilience, Paris, ENS, 25 novembre 2010

RUGGEIRO, Vincenzo, NIGEL South, « the late city as a bazaar: drug markets, illegal enterprise and barricades », *The British Journal of Sociology*, Vol. 48, n° 1, 1997, p. 54-70

RUI Taniele, FELTRAN Gabriel, « Guerra e Pacificação: palavras-chave do conflito urbano contemporâneo », Nota do Comitê Migrações e Deslocamentos da Associação Brasileira de Antropologia, Brasília, ABA, 2015 (sans pagination)

SABATIER Paul, « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, n°21, 1988, p. 129-168

SACHS Céline, *São Paulo : politiques publiques et habitat populaire*, Paris, Maison des Sciences de l'homme, 1990

SALAMANCA Luis Jorge (dir.), *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*, Bogotá, Grupo Método, 2008

SALDARRIGA Alberto, *Estado, Ciudad y Vivienda*, Bogota, INURBE, 1996

SALOMON Monica et al., *Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro 2007-2017: teoria e pratica*, Rio de Janeiro e Niteroi, Imprensa Oficial, 2017

SANDILANDS Roger, « Albert Hirschman, Lauchlin Currie, la teoría de los "eslabonamientos" y el "gran impulso" de Paul Rosenstein-Rodan », *Revista de Economía Institucional*, Vol. 20, n° 39, 2018, p.53-68

SANTO AMORE Caio, LEITÃO Karina, « Introdução: favela de nome, cidade de fato », FERREIRA Laura, OLIVEIRA Paula, IACOVINI Victor (dir.), *Dimensões do intervir em favelas: dimensões e perspectivas*, São Paulo, Peabiru TCA. Coletivo Lablaje, 2019

SANTOS Cláudio Hamilton M., « Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998 », Brasília, IPEA, julho de 1999

SASSEN, Saskia, « New York city's informal economy », PORTES Alejandro, CASTELLS Manuel, BENTON Lauren A. (dir.), *Informal Economy: studies in advanced and less developed countries*, Baltimore, John Hopkings University Press, 1989

SASSEN Saskia, *Cities in a World Economy,* London, Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1994

SASSEN Saskia, « La Métropole: site stratégique et nouvelle frontière », *Cultures et conflits*, n° 33-34, 2002

SASSEN Saskia, « When local housing becomes an electronic instrument: the global circulation of mortgages. A research note », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 33, n°2, 2009

SASSEN Saskia, *Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale*, Gallimard, 2016

SCHÜMPERLI YOUNOSSIAN Catherine, DOMMEN Edouard, « Les partenariats public-privé, enjeux et défis pour la coopération au développement », *Annuaire suisse de politique de développement*, Vol. 24, n°2, 2005

SERJE Margarita, « Los dilemas del reasentamiento: Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos », Margarita SERJE, Stefano ANZELLINI (dir.), *Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la mesa nacional de diálogos sobre reasentamiento de población*, Bogotá, Ediciones de la Universidad de los Andes, 2011, p 17-42

SERVIERES Laurie, *Colombie : la paix comme levier de politique internationale,* Paris, L'Harmattan, 2018

SHOITI MIYAMOTO James, BUCKMAN Stephen, « Favela-Bairro, 25 anos: conversa com o arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães », *Risco. Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo*, 18, 2020,

SILVER Hilary, « Multilevel Governance of Homelessness During the Coronavirus Pandemic: Challenges and Opportunities », intervention dans le cadre du séminaire *Cities are Back in Town* à Sciences Po, Paris, le 14 avril 2022

SILVER Hilary, « Homelessness and the coronavirus », *Social Policy Review* [forthcoming], 2023

SIMEANT Johanna, « Localiser le terrain de l'international », *Politix*, Vol. 4, n° 100, 2012, p. 129-147

SOJA Edward W., *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, London, 1989

STEIKER-GINZBERG Kate, « *Morar Carioca*: The Dismantling of a Dream Favela Upgrading Program », *Rioonwatch*, September 10, 2014

TALLBERG Jonas, SOMMERER Thomas, SQUATRITO Theresa, JÖNSSON Christer, *The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013

TELLES DA SILVA Vera, « Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade » [version remaniée], OLIVEIRA Francisco, RIZEK Cibele (dir.), *A era da indeterminação*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2007, p. 195-220

TELLES DA SILVA Vera, HIRATA Daniel, « Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito », *Revista Estudos Avançados*, Vol. 21, n°61, 2007, p. 173-191

TELLES DA SILVA Vera, « Nas dobras do legal e do ilegal: Ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade », *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social,* Vol. 2, n° 5-6 2010, p. 97-126

TELLES DA SILVA Vera, HIRATA Daniel, « Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo », *Tempo Social*. *Revista de sociologia da Universidade de São Paulo*, vol. 22, n° 2, novembro 2010, p. 39-59

THEODORE Nik, PECK Jamie, « Framing neoliberal urbanism: translating "common sense" urban policy across the OECD zone », *European and Regional Studies,* Vol. 19, n°1, 2012, p. 20-41

TOMAZINI Carla, ROCHA LUKIC Melina (dir.), *L'analyse des politiques publiques au Brésil*, Paris, L'Harmattan, 2013

TOPALOV Christian et al., *L'aventure des mots de la ville à travers le temps, les langues, les sociétés*, Paris, Robert Laffont, 2010

TORGBOR Edward, « Consensus achieved on Housing rights", *Habitat Debate,* sept/dec 1996

TORRES RIBEIRO Ana Clara, « Dimensiones culturales de la ilegalidad », RINCON PATIÑO Analida, *Espacios no con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la produccion de la ciudad. Colombia y Brasil,* Medellin, Universidad Nacional de Colombia, 2005, p. 21-38

TORRES TOVAR Carlos Alberto, *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*, Bogotá Universidad Nacional de Colombia, 2009

TOUBIN Marie, LHOMME Serge, DIAB Youssef, SERRE Damien et al., « La Résilience urbaine : un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine ? », *Développement durable et territoires,* Vol. 3, n° 1, Mai 2012

TURNER John C., *The housing and planning problems of Arequipa, Peru. A case study with particular reference to the application of self-help methods in relation to the squatter settlements*, Lima, Mimeo, 1959

TURNER John C., « Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies », paper prepared for the United Nations Seminar on Development Policies and Planning in Relation to Urbanization, Pittsburgh, Penna., Fall, 1966

TURNER John C., « Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries », *Journal of the American Institute of Planners,* Vol. 33, n°3, 1967 p. 167–180

URIBE CASTRO Hernando, « Los asentamientos ilegales en Colombia: las contradicciones de la economía-mundo capitalista en la sociedad global », *Latinoamerica*, vol. 53, n°2, 2011, p. 169-200

URIBE CASTRO Hernando, HOLGUIN Carmen Jimena, AYALA OSORIO German, « De invasores a población urbanizada: encerramiento simbólico de los habitantes de Potrero Grande en Cali-Colombia », *Prospectiva. Revista de trabajo social e intervención social,* n° 21, abril 2016, p. 181-211

URIBE CASTRO Hernando, ALAYA OSORIO German, HOLGUIN Carmen Jimena, *Ciudad desbordada : asentamientos informales en Santiago de Cali,* Cali, Universidad Autónoma de Occidente, 2017

URIBE Manuel, *La Nación Vetada. Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*, Bogotá D.C, Universidad Externado de Colombia, 2013

URRUTIA Miguel, NAMEN Olga Marcela, « Historia del crédito hipotecario en Colombia », *Ensayos sobre politica economica*, vol. 30 n°spe 67, Bogotá, June 2012

VALLADARES DO PRADO Lícia, *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978

VALLADARES DO PRADO Lícia, « Introdução », BOSCHI Renato R. (dir.), *Movimentos coletivos no Brasil urbano*, Rio de Janeiro, Zahar, 1983

VALENCIA Sandra C., SIMON David, CROESE Sylvia, NORDQVIST Joakim, et al., « Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project », *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 11, n°1, 2019, p. 4-23

VALENCIO Norma, PRATER Carla, CABALLERO CAMPOS Pedro Fernando, MATTOS TRIVELIN Lilian et al., « A produção social do desastre: dimensões territoriais e politico-institucionais da vulnerabilidade das cidades brasileiras frente as chuvas », *Teoria e Pesquisa* n°44-45, janeiro-julho 2004

VALENCIO Norma, « A Crise social denominada desastre: subsídios para uma rememoração coletiva acerca do foco principal do problema », Norma VALENCIO (dir.), *Sociologia dos desastres. Construção, interfaces e perspectivas no Brasil*, vol III, CRESS-RJ – São Carlos, RiMa Editora, 2013, p. 3-22

VASQUEZ BENITEZ Edgar, *Historia de Cali en el siglo 20: sociedad, economía, cultura y espacio*, Santiago de Cali, Universidad del Valle, 2001

VERGEL-TOVAR Erik, « Asentamientos precarios : una aproximación para su mejoramiento integral y prevención », *dearq*, 6 de Julio de 2010, Bogotá, p. 64-81

VIDAL Laurent, MUSSET Alain, VIDAL Dominique, « Societes, mobilites, deplacements : les territoires de l'attente. Le cas des mondes americains (d'hier a aujourd'hui) », *Confins – Revue franco-bresilienne de geographie/Revista franco-brasileira de geografia*, 2011

VIEILLARD-BARON Hervé, *Les Banlieues : des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette, 2001

VILLELA DE MIRANDA Felipe, ROLNIK Raquel, ABRAMOWICZ SANTOS Renato, DULCE LINS Regina, « Permanent Transitoriness and Housing Policies: Inside São Paulo's Low-Income Private Rental Market », *Radical Housing Journal*, vol. 1, n°2, 2019, p. 27-43

VITAL ESTRADA Victoria, « Medellín, Colombia. The Integral Urban Development Project: fighting crime with urban interventions », *Urban NEXUS Case Study*, n°8, august 2014

VITALE Tommaso, « Politique des évictions : une approche pragmatique », CANTELLI Fabrizio, ROCA I. ESCODA Marta, STAVO-DEBAUGE Joan, PATTARONI Luca (dir.), *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 71-92

WACQUANT Loïc, « Repenser le ghetto. Du sens commun au concept sociologique », *Idées*, n° 167, mars 2012, p. 14-25.

WARD Peter, JONES Gareth. A., « The World Bank's 'new' urban management programme: Paradigm shift or policy continuity? », *Habitat International*, Vol. 18, n° 3, December 1994

WARD Peter, *Colonias and public policy in Texas and Mexico: urbanization by stealth*, University of Texas Press, 1999

WARD Peter, « The Lack of 'cursive thinking' with social theory and public policy: four decades of marginality and rationality in the so-called 'slum' », WOOD Charles H., ROBERTS Bryan R. (dir.), *Rethinking Development in Latin America*, Pennsylvania State University Press, 2005, p. 271-296

WARD Peter, « Self-Help Housing Ideas and Practice in the Americas », SANYAL Bish, VALE Lawrence, ROSEN Christina (dir.), *Planning Ideas That Matter: Livability, Territoriality, Governance and Reflective Practice*, Cambridge, MIT Press, 2012, p. 283-310

WARD, Peter, JIMÉNEZ HUERTA, Edith, DI VIRGILIO María Mercedes, *Housing Policy in Latin American Cities : a new generation of strategies and approaches for 2016 UN-Habitat III*, New York, London, Routledge, 2015

WEYLAND Kurt (dir.), *Learning from foreign policy models in Latin American policy reform*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004

WIJKMAN Anders, « UNDP: Inter-Agency Cooperation and Follow-up to Habitat II », *Habitat Debate*, Vol. 3, n° 1 "Partnerships", 1997

WOOD Astrid, « The Politics of Policy Circulation: Unpacking the Relationship Between South African and South American Cities in the Adoption of Bus Rapid Transit », *Antipode*, Vol. 47 n° 4, 2015, p. 1062–1079

YASCHINE Iliana, « The Changing Anti-Poverty Agenda: What Can the Mexican Case Tell Us? », *IDS Bulletin*, Vol. 30, n° 2, 1999

ZAMORA AVILES Edgar, « Bogotá, Cali y Medellín en el escenario internacional (2001-2012) », *Desafíos*, Vol. 28, n° 1, ene. 2016, p. 247-293



Annexes

Conventions

Une partie importante des données photographiques collectées durant les séjours de terrain a été perdue, à la suite de divers incidents matériels. Nous avons donc ponctuellement pu avoir recours à des clichés pris par des enquêté.es ou ami.es sur place. Les figures dont la source n'est pas précisée correspondent cependant à des photographies que nous avons prises. En l'absence de mention spécifique, elles sont datées de la période à laquelle nous avons effectué nos terrains : 2018 pour la Colombie et 2019 pour le Brésil.

Les captures d'écran introduites dans l'annexe 7 ont été réalisées par nos soins, à partir de publications sur les réseaux sociaux à caractère « public », donc consultables par tous.tes.

Sur les cartes, nous avons fait figurer, à l'aide de points noirs, les lieux clés du terrain et les principaux quartiers cités dans le texte.

Table des annexes

Annexe 1 : Cali

Figure 2. Carte de Cali, avec les points clés du terrain.

Source : Open StreetMap. Réalisation Leonard Le Roux.

Annexe 1 - a) Observation participante à Cali

Figure 3. Locaux du Plan Maestro, dans la SVSH



Figure 4. Document certifiant notre statut de stagiaire au Plan Maestro



PLAN MAESTRO DE VIVIENDA

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat
Alcaldía de Santiago de Cali

Agradecen a:

Laurie Servières

Poder incluir dentro de su práctica laboral a nuestra organización y ser parte de nuestro equipo.



Annexe 1 - b) Siloé

Figure 5. Vue sur Siloé et la ville de Cali, en contre-bas



Photographie de 2014

Annexe 1 - c) Mobilisations pour la mémoire à Siloé

Figure 6. David Gomez, leader social de Siloé, dans son garage, emménagé en musée populaire

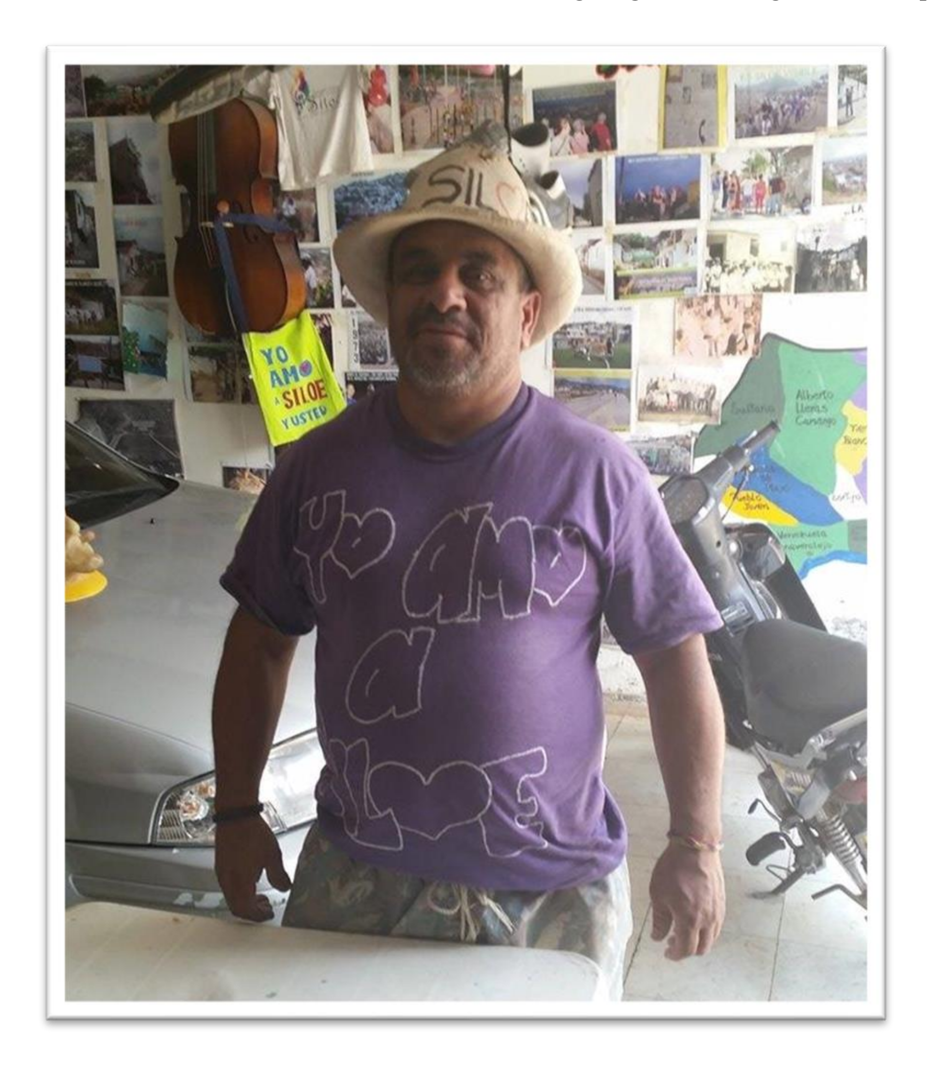


Figure 7. Brochure d'invitation à un événement organisé par les associations de Siloé, en présence de Rogelia Pinatte.



Figure 8. Rencontre avec Rogelia Pinatte, au musée de la Tertulia.



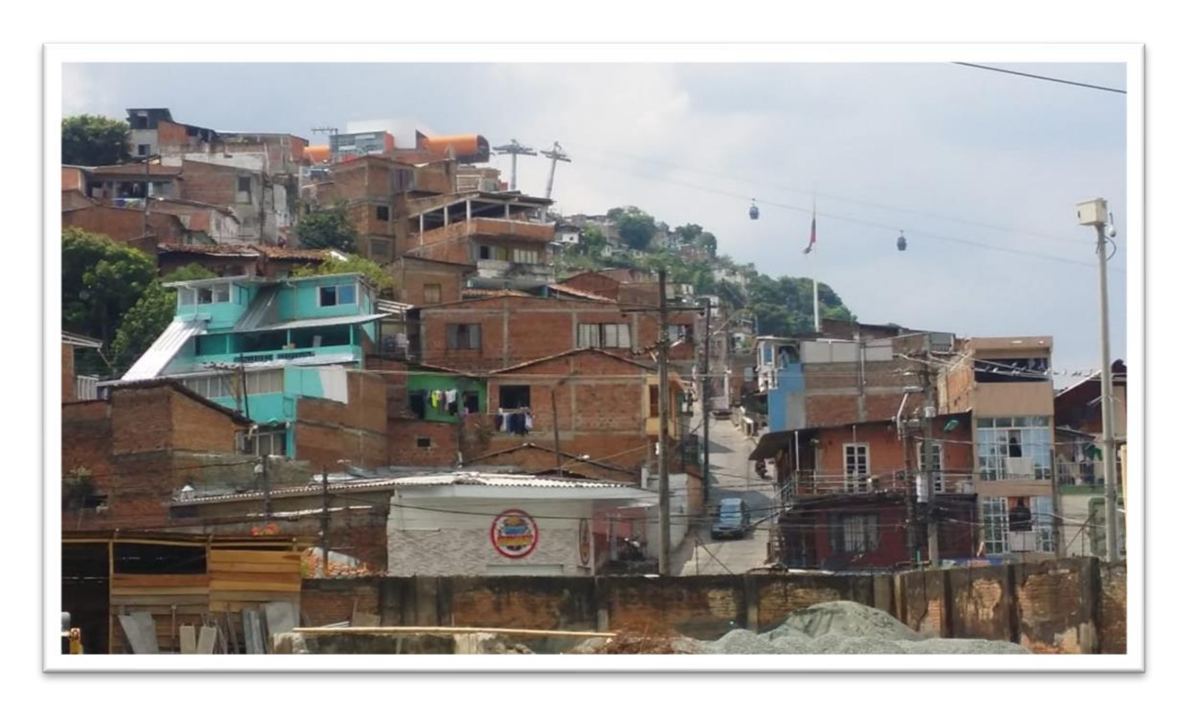
Source : David Gomez.

Annexe 1 - d) Le Miocable de Siloé

Figure 9. Miocable en construction, photo de 2015



Figure 10. Miocable achevé, en fonctionnement. Photo de 2016.

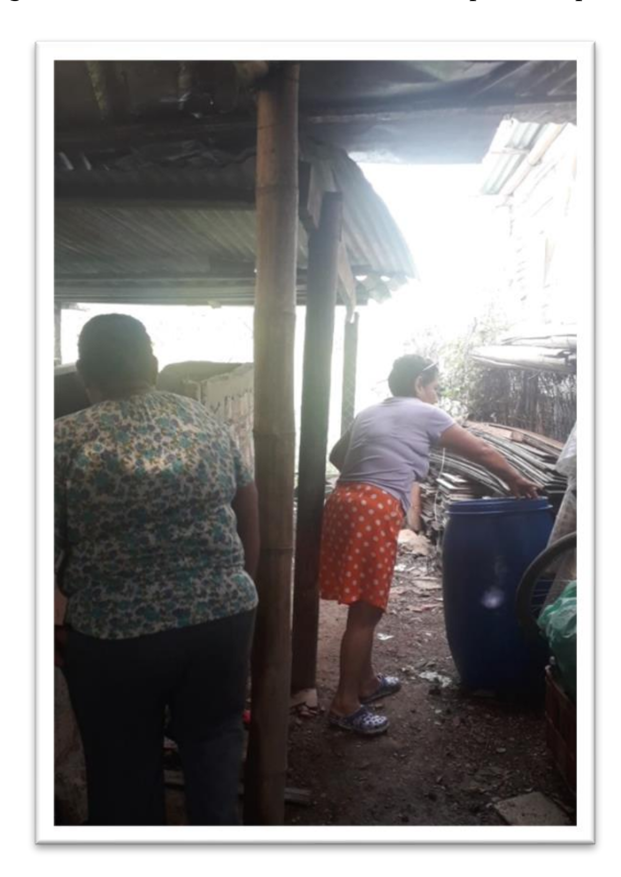


Annexe 1 - e) Visite du quartier Samanes del Cauca, Jarillón

Figure 11. Elevage de porcs à l'arrière des habitations auto-produites du Jarillón



Figure 12 - Habitantes du Jarillón s'occupant des porcs.



Annexe 1 - f) Audience de la Commission de Droits Humains du Sénat de la République, à Cali

Figure 13. Dans le public de l'audience, des employés des entités municipales dénoncent des pratiques de corruption



Figure 14. La Commission des Droits Humains du Sénat de la République à Cali.



Source : Yoides Gomez

Annexe 1 - e) Vue sur la place Jairo Varela

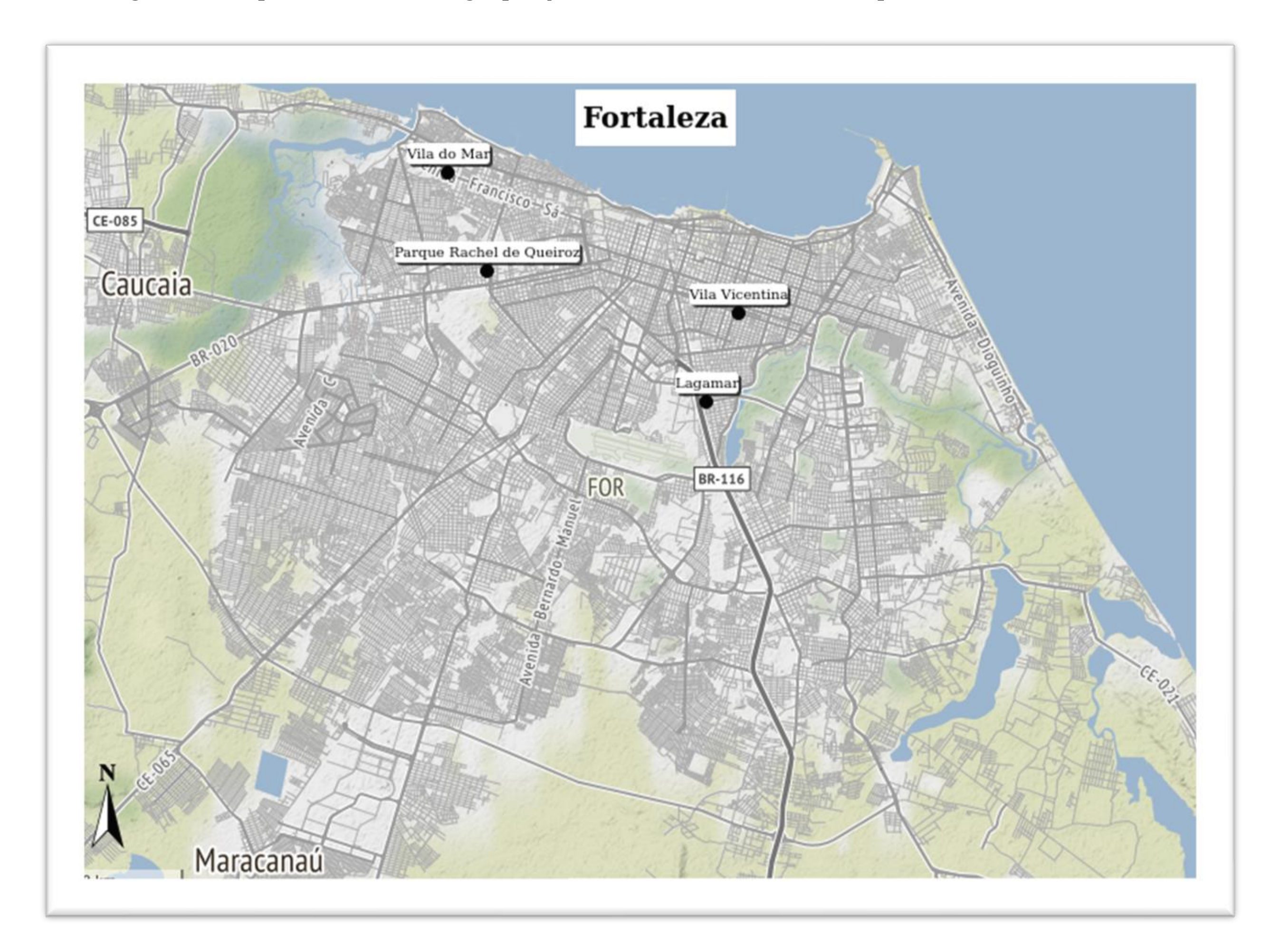
Figure 15. Vue sur la place Jairo Varela, à Cali, avec en fond le quartier de Granada et le Cerro de las Tres Cruces



On voit au fond comment les tours avancent peu à peu sur la montagne et le parc naturel du Bataclan (qui s'étend vers la droite de la colline des *Tres Cruces*)

Annexe 2 - Fortaleza

Figure 16. Représentation cartographique de la ville de Fortaleza et points clé du terrain



Source : Open StreetMaps. Réalisation Leonard Le Roux

Figure 17. Au sein des locaux de l'entité Habitafor

Figure retirée de la version publique.

Photo prise lors de notre visite à Habitafor, où nous apparaissons encadrée de deux employés de l'entité, dont un enquêté, Silvestre (à droite). En attendant de rencontrer Olinda Marquez, avec qui nous avions rendez-vous, nous nous étions entretenue avec ces employés, qui étaient fiers de nous présenter leur travail, leur parcours personnel et de nous accueillir dans leurs locaux.

Figure 18. En entretien avec Olinda Marquez, dans son bureau, accompagnée de l'ingénieure Erika.

Figure retirée de la version publique.

Figure 19. Visite du quartier Vila do Mar avec l'équipe opérationnelle d'Habitafor, dans le cadre d'un projet de rénovation des sanitaires



Annexe 3 - Medellin

Figure 20. Représentation cartographique de Medellin, avec quelques-uns des quartiers visités au cours du terrain



Source : Open StreetMaps, réalisation Leonard Le Roux.

Figure 21. Vue sur la ville de Medellin.



Sur cette photo, on voit bien les reliefs qui entourent la ville et comment l'habitat auto-produit, mais aussi l'habitat formel s'étalent sur les collines alentours gagnant peu à peu du terrain sur les zones naturelles.

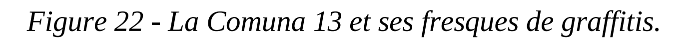


Figure 22 - La Comuna 13 et ses fresques de graffitis.

Figure 23. Photo prise depuis la Comuna 13, vue sur la partie basse du quartier San Javier.



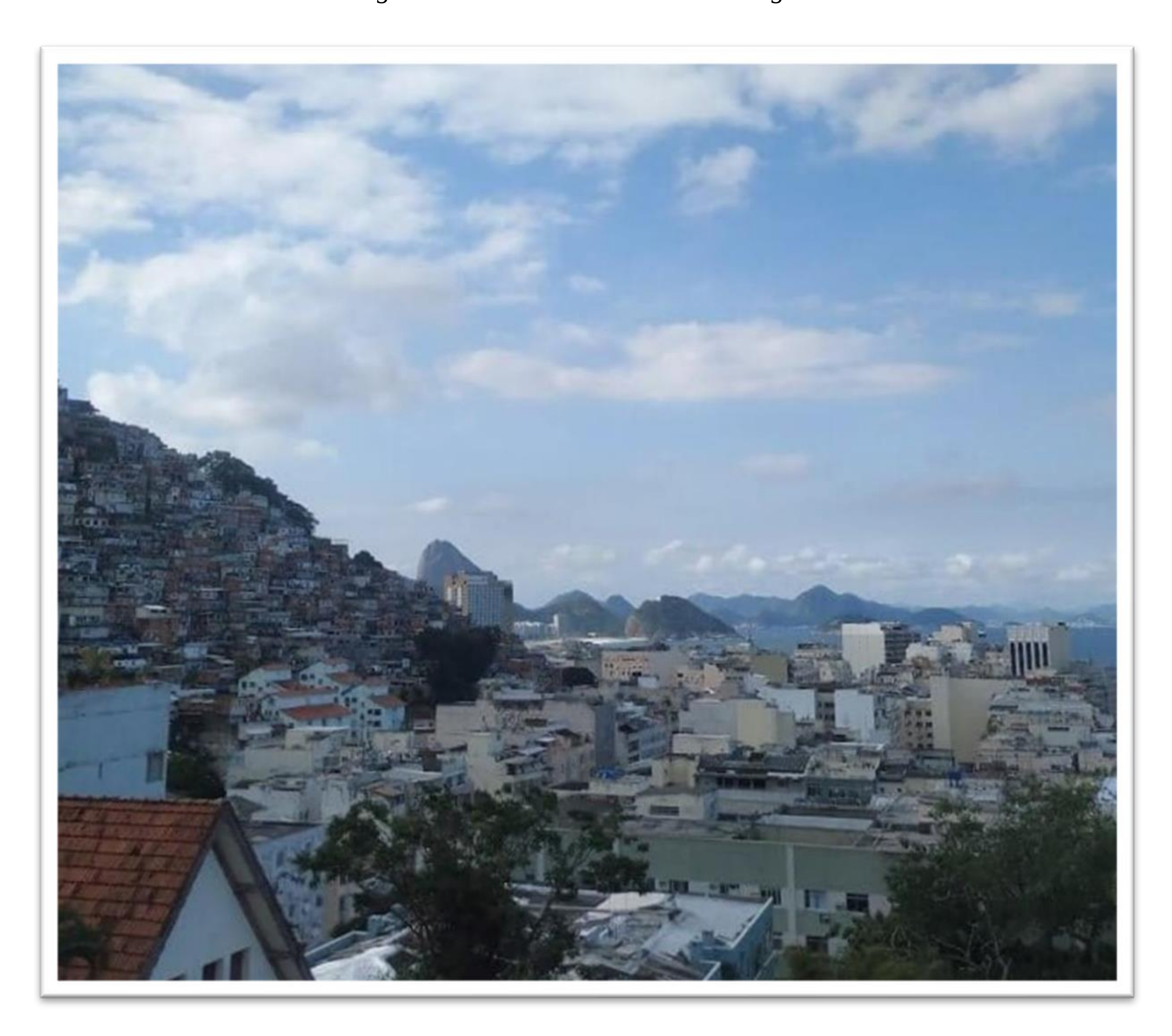
Annexe 4 - Rio de Janeiro

Figure 24. Carte de Rio de Janeiro, avec les principaux quartiers visités et/ou cités dans la thèse.



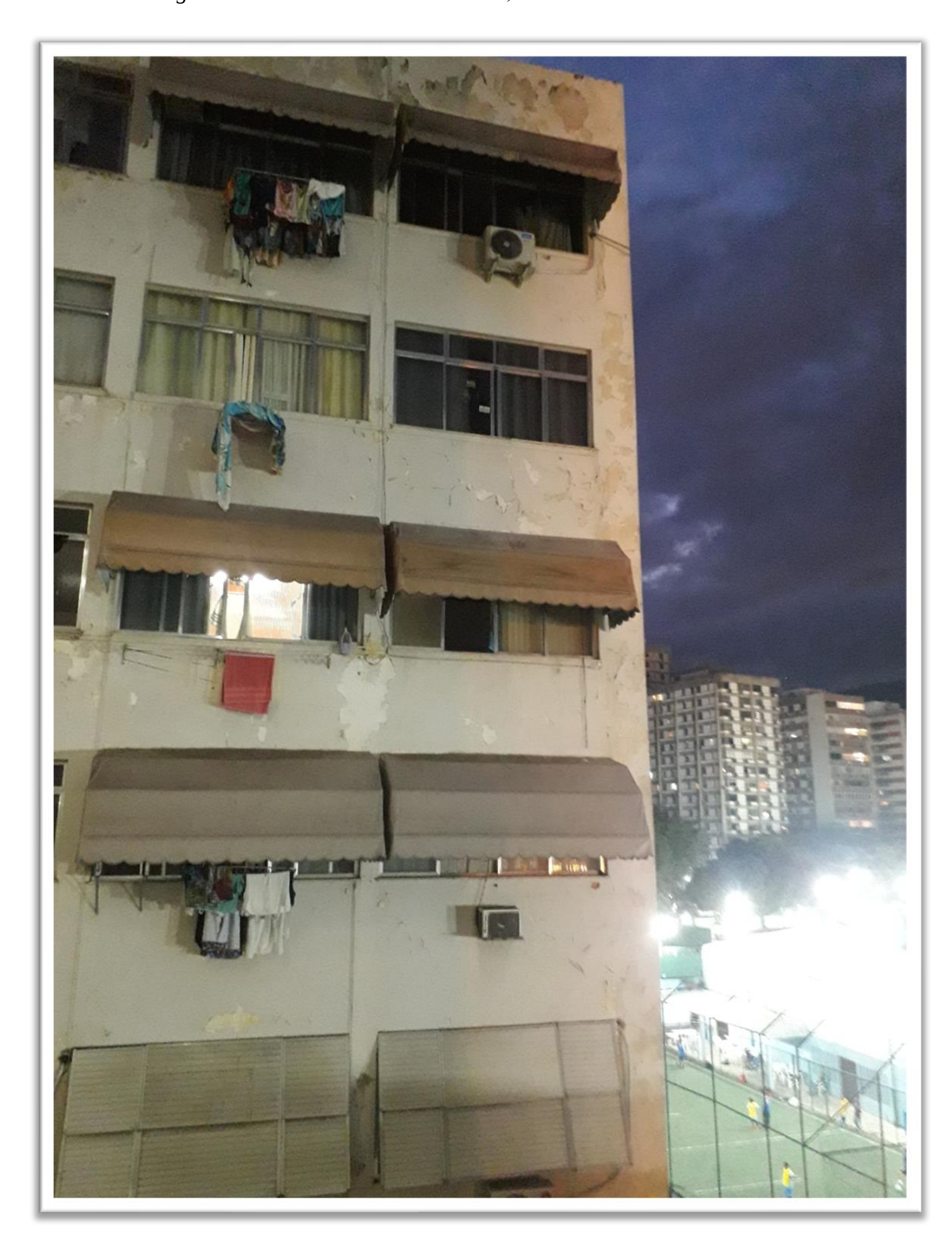
Source : Open StreetMaps, réalisation Leonard Le Roux.

Figure 25. Vue sur le Morro do Cantagalo



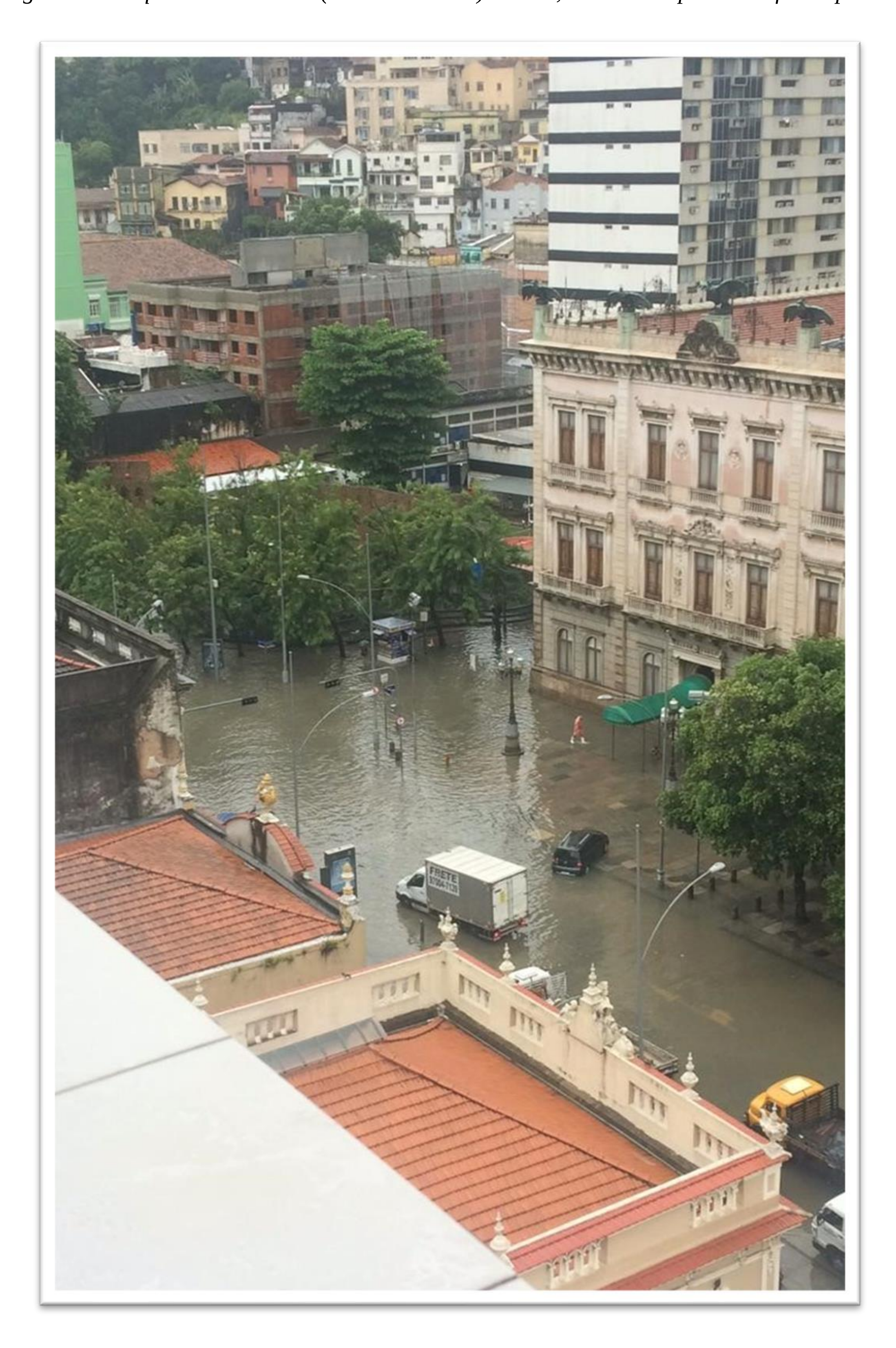
Source : Photo de 2021, Louis Barbaras.

Figure 26. La Cruzada São Sebastião, vue d'un immeuble sur l'autre.



On se rend compte de l'état de délabrement dans lequel sont laissés ces bâtiments. Dans l'immeuble que nous avons visité, il n'y avait pas d'ascenseur. Les escaliers étaient sans revêtement, couleur béton (indiquant aussi une forme d'inachèvement des œuvres), les couloirs collectifs parfois délabrés ou encombrés.

Figure 27. Le quartier de Catete (où nous vivions) inondé, durant un épisode de fortes pluies.



Source : Photo de Daniel, en 2019

Annexe 5 - Autres photos, prises pendant notre séjour dans le nordeste brésilien



Figure 28. Logements auto-produits dans les grotas de Maceio.

Figure 29. Habitat auto-produit et aménagements publics dans un quartier de Salvador de Bahia



Annexe 6 - Kuala Lumpur, immersion dans un Forum urbain mondial

Figure 30. Le stand de Cities Alliance.



Il occupe une place centrale dans la géographie du forum, c’est aussi un des stands les plus spacieux.

Figure 31. Photo prise avec un enquêté devant les panneaux promotionnels du FUM.

Chaque FUM possède son propre logo, ses couleurs, etc. Se prendre en photo devant les affiches publicitaires fait partie des rituels de ce genre d'événement international (et semi-professionnel, en l'occurrence), surtout pour les novices, qui sont fiers de diffuser ensuite les photographies sur leurs réseaux sociaux tels que Linkedin. Ces fonds publicitaires et les gadgets (des petits cubes de couleur, comme ceux des ODD) répartis dans les locaux de la conférence offrent aussi un prétexte pour immortaliser des nouvelles rencontres professionnelles, des partenariats à venir, etc.

À Kuala Lumpur, les participant.es étaient identifié.es grâce à un badge, porté autour du cou. Pour ce FUM, le processus d'inscription avait été ouvert très tôt (nous étions déjà inscrite en septembre 2017).

Figure 32. L'enquêté Andrés Perez présentant le PM de Cali à l'occasion d'un événement officiel de la programmation du FUM

Figure retirée de la version publique.

Annexe 7 - Réseaux sociaux

Annexe 7 - a) Illustrations sur les réseaux de l'impact de notre statut « d'internationale » sur certains enquêtés

Figure 33. Capture d'écran réalisée à partir d'une publication facebook

Figure retirée de la version publique.

Figure 34. Capture d'écran réalisée sur facebook

Figure retirée de la version publique.

Sources : Captures d'écrans réalisées sur le profil Facebook d'un enquêté. (La première photo avait été publiée sans demande préalable de notre consentement)

Annexe 7 - b) Publications du Cearah Perferia, au sujet de la résidence Luiz Gonzaga

Figure 35. Des membres de l'équipe du Cearah Periferia qui posent devant le terrain sur lequel la résidence doit être construite.



Figure 36. Les travaux en cours, menés par des entreprises régionales de BTP

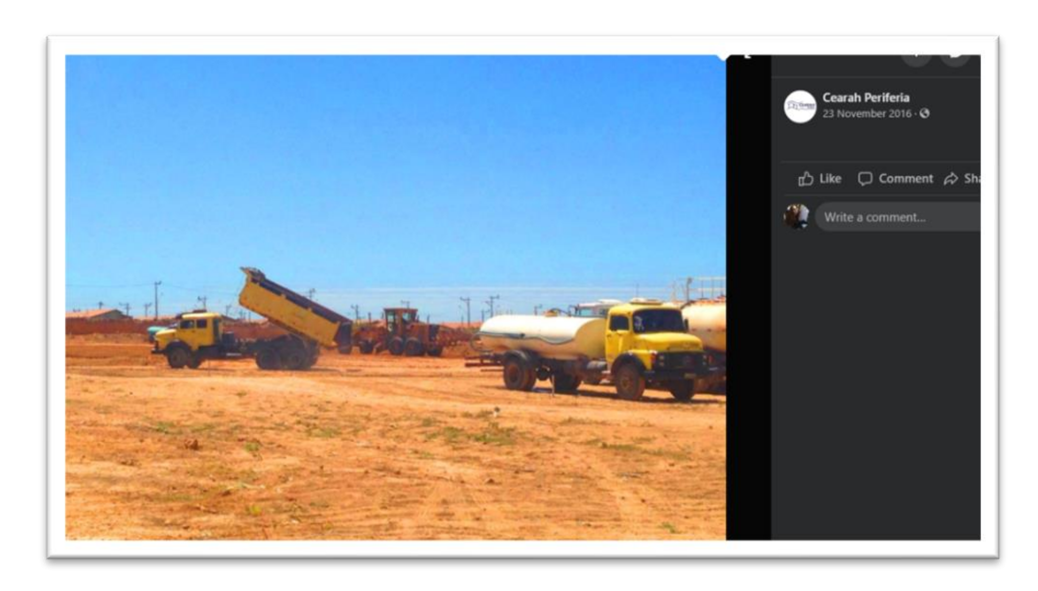


Figure 37. Publications du Cearah Periferia du 23 novembre 2016



Source : Capture d'écran réalisée sur la page facebook du Cearah Periferia, 23/11/2016, dernière consultation le 11/08/2022

« Projet Luiz Gonzaga apporte l'espoir d'une maison personnelle pour les familles de Fortaleza.

Pour recevoir les 640 appartements de 42m², le terrain de plus de 327 mille mètres carrés a été divisé en deux secteurs (A1 de 352 et A2 de 288) et depuis mars 2016, les travaux sont en cours. Déjà, les familles de 20 entités de divers quartiers de Fortaleza ont commencé à recevoir* un important travail social pour changer leurs habitudes et s'adapter à la nouvelle réalité. »

* on peut s'interroger, ici, sur l'emploi de ce verbe et ses implications : les futurs habitants n'ont-ils été que les récepteurs passifs d'un « travail social » plutôt imposé que négocié ? Souhaitaient-ils eux-mêmes changer leurs habitudes et devenir propriétaires ?

Figure 38. Publication du Cearah Periferia du 5 décembre 2016



Source : Capture d'écran réalisée sur la page Facebook du Cearah Periferia, 05/12/2016, dernière consultation le 11/08/2022

« CEARAH Periferia : 25 ans à se réinventer pour garantir le droit à la ville.

Durant ces plus de deux décennies, des questions comme la génération de rentes et le renforcement du protagonisme féminin et juvénile ont aussi fait partie des actions du CP. Actuellement, l'entité concentre son travail sur des thématiques tournées vers la conquête de la maison personnelle. L'une d'elles est la régularisation foncière, qui est la conquête du titre de la maison. L'autre concerne la construction d'unités habitationnelles, en intervenant à travers une assistance directe, comme c'est le cas du projet Luiz Gonzaga. »

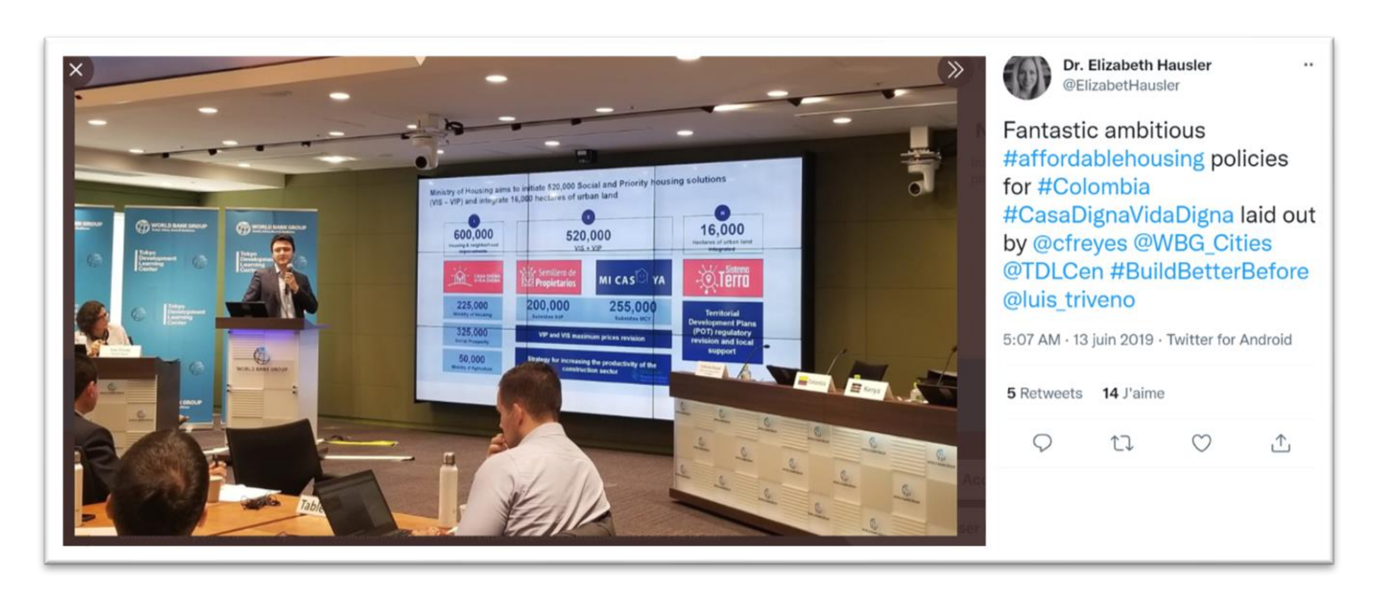
Annexe 7 - c) Autres captures d'écrans de réseaux sociaux

Figure 39. « Comment la technologie peut sauver des vies AVANT que le désastre ne frappe ? » Publication de la Banque mondiale du 5 mai 2019



Source : Capture d'écran réalisée sur le compte Twitter de la Banque mondiale, 05/05/2019

Figure 40. Casa Digna Vida Digna présenté à l'international. Publication d'une experte du 13 juin 2019



Source : Capture d'écran réalisée sur le compte Twitter de Elizabeth Hausier, 13/06/2019.

On voit, dans un séminaire organisé par la Banque mondiale, comment le programme colombien Casa Digna Vida Digna est promu comme une initiative modèle de logement abordable et d'atténuation de risque en amont.

Annexe 8 - Ébauche de base de données

espace/temps			60	70	80	90	2000	2010
PAYS	VILLE	CATEGORIES						
		contexte pol estadual					2002-2007 :PSDB (2 +) Alcântara 2007-2015 Cid Gomez PSB	2007-2015 : Cid Gomez, PSB 2015 : PT : Camilo Santana
		CONTEXTE POL MUNICIP/ESTADUAL	ARENA pro dictature	ARENA pro dictature + droite 78-85	Droite PDB - Gauche 1986 : PT/PSB	Droite : PMDB	Gauche : 2005 PT (femme)	PT/PSB (Claudio)
		CONTEXTE INSTIT	1963 : Plan Directeur de Forta. Instit clé : Fundação de serviço social de Forta : FSSF	1979 : PROAFA : progr de atendimento as favelas de Forta : fin par BNH (contexte natio ou la fav est reconsid)	Cohab-CE : financée par CEB + BM (et autres OI?) prend le relai de la PROAFA en 86 (voir contexte natio : BNH éteinte en 1986)	Cohab-CE : Éteinte en 1999 HBB : Progr Habitar Brasil – BID et HABITAFOR (funda para o desenvolv habitacional de Forta), créé 2003 dans le HBB	avec fin Cohab en 1999 : Municipalisation de la pol habitationnelle. L'Etat Fede se retire. Mais ensuite : MCMV, MINC en 2003, puis PAC-UAP fin 2000 Coincidence pol PT favorable aux polp.	*Fortaleza 2040 *nouvelle LOUS favo aux interets fonciers des plus riches (agueda) PAC-UAP
		INITIATIVES LANCEES OU EN COURS	Programa Integrado de Desfavelamento de Forta (recensement, solution remoções massives + reassentamento conjuntos periph) par la FSSF	*1979- 1986: PROAFA (financé par BNH) *	*mutirões habitacionais (par Cohab) -> Sociedades Comunitarias de Habitação Popular 1985 :recensement des fav	* Plano Estrategico para Moradias em Assentamentos Subnormais, dans le cadre du HBB : Progr Habitar Brasil – BID * Projets soc civile GRET + Cearah Periferia *1992 créa du "Community Fund for People's Housing" (soc civile)	*PLHIS-For : Plano Local Habitacional de Interesse Social * grands progr d'infrastructure du MCMV, PAC et de la pré- Copa	*2017 alliance Estado-Prefeitura pour pacote "Juntos por Fortaleza nos bairros" *Programa Mais Ação et œuvres espace public. *fevr 2017 : melhorias habitacionais (banheiro) avec fonds Caixa-MinC *infrastructures et bordures de rivières par PAC ??
	FORTALEZA	**BILAN CRITIQUE**	FSSF : approche assistentialiste et pro-remoçoes. Au final, quasi rien de fait, car contexte natio : **BNH prio la demande solvable par rapport à la dem d'intérêt social**		portée réduite et sélective de l'action de la Cohab (favelas proches des aires touristiques exposées)	*HBB/habitafor actions slmt partielles et fragm. 2 favelas reassentadas sur 79. *structu de la soc civile et participation plus active, not recensements (et expertise risque envir)	* approche tjs opportuniste et sélective : infras et melhorias en fct° de la copa. Mais qq approches plus fines.	
		CONTEXTE POL NATIONAL	61-64 : PT puis coup d'Etat militaire	dictature militaire	dictature militaire puis PMDB	PMDB puis 95 : PSDB (Cardoso)	2003 : PT Lula	2011- 2016 PT Dilma puis Coup d'Etat Temer. 2019 Bolsonaro
		CONTEXTE INSTIT	mars 1964 : dictature militaire **1963 : création BNH (**selon Ephim) 1960 : capitale transférée de Rio a Brasilia **1965: Lei Orgânica dos Municípios obriga a elaboração de Plano Diretor**		1986 : exinction BNH (incorporée à CEF) 1988 : nouvelle Constit : processus de décentra.		**2001 : Statut des villes.** 2003 : créa MinC en partenariat avec CA 2004 : Pol Nacio de Habit 2005 : loi PlanHab prévu pour 2009-2023	2012-13 : discussions IAB/ONU-hab/municipios (MINC?) sur comment améliorer MCMV (cf Rayne) *2015 : Estatuto da metropole (LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO).
		INITIATIVES FEDERALES LANCEES OU EN COURS		1979 : PROFILURB, lotes urbanizados. Belle initiative, mais peu de résultats dans le pays (source DENALDI) 1979 Promorar : progr du gouv Fédéral pour l'urbanisation de fav : pilote ds la Maré à Rio	1987: lançamento do Programa mutirão contra a Pobreza. (dure jusqu'en 1990. Se prolonge a Forta)	* 1990-1992 : Plano de ação Imediata para Habitação : lancé par Pd Collor. Échec * 1993-1999 geste du Habitar Brasil/BID	2007 : PAC avec spé PAC-UAP 2009 -2011: 1ere phase MCMV (PlanHab)par MinC Paulo Maluf (lié construct industry)	2013-2014 : 2e phase du MCMV 2013 : Progr : Minha Casa Melhor (pour bénéf du MCMV)
		autres initiatives locales				*fin 80's- début 90's expériences à Diadema (Jorge Hereda Secr. de Habitaçao.) et aussi Santo André, Diadema, Recife, BH. Aussi exp Porto Alegre par Olivio Dutra 89-93) 1994-2000 : proyecto Guarapiranga SP (saneamiento)		
		progr, ev. ou parte int.				1992 : Acontece no Rio de Janeiro a Conferência Mundial ECO 92	2000's : partenariats avec Cities Alliance et BM : étude sur villes Bré (2001 : premiers contacts de CA avec SP. 2003 : officialisation du parte avec Bré) avt 2005 : Cities Alliance aide le Bré a construire son Plan Nation d'Habitat (PlanHab) et le futur MCMV. 2009 : RJ choisie comme ville des JO 2016	UNICEF : Comitê para Prevenção de Homicídios de Adolescentes no Rio de Janeiro (partenariat IPP TS) + Ceara, Belem etc.
	CONTEXTE PAYS	**BILAN CRITIQUE**	pol de dictature.	pol de dictature	essouflement de la BNH et son approche patronisée, alignement tardif avec les théo int. sur l'auto-construction etc. Mais peu d'investissement, peu de résultats en termes quanti.	Prise de cs de la brèche sociale : les programmes sociaux urbains des 80's n'ont pas su atteindre la frange des -3 salaires mini. Tentatives de progr d'urgence sans effet, puis élaboration d'une pol fédérale plus solide. Force des mvmts sociaux urbains (syndic de favelas etc.) geste du Statut de la ville.		
		contexte pol estadual			1982 : élection du gouv Brizola pour Estado RJ sur « agenda social spécifié pour les fav »	batista (ex-vice de brizola) 90-94, alençar (ex-maire brizola) 95-99	Sergio CABRAL 2007-2014 Rosinha GAROTINHO 2003-2007 PSB Benedita da Silva 2002-2003 PT Anthony Garotinho 1999-2002 PDT	Sergio CABRAL 2007-2014 PEZAO 2014-2018 PMBD WITZEL 2019- present
		CONTEXTE POL MUNICIP	alternance : parti de Getulio - parti conservateur anti-dictature	alternance partis anti-pro-anti dictature militaire	parti de droite début, puis surtout gauche (PDT et PSB) Alençar 83-86 nommé par Brizo. Puis Braga 1er maire élu : PT : 86-88 (vice = rezende) . Puis Alençar 88-93	gauche Alençar jusqu'à 93 puis Droite : Maia, Conde	Droite : 2001-2007 Maia. 2007-2013 Paes.	Droite : Paes, 2017 Crivella
		CONTEXTE INSTIT	*1952 créa IBAM *1956-1962 : SERFHA (dissoute) ***1968 : créa Codesco (soc civile+ American field services** selon Ephim) *1968 créa de la Chisam (Etat de RJ) *1960 : Rio cesse d'être la capitale du Bré.	1979 : créa SMDS (Lei Municipal n°110 de 23/08/1979) en parte avec UNICEF	1982-3 : 1er cadastre des fav (IPlanRio + IBGE cf Ephim) *** SDMS**	1992 : Plano Direitor da cidade do RJ : directives anti-remoções + perspective d'urbanisation avec particip des moradores + « intégration des favelas au processus de planéation de la ville 1993 créa GEAP : grupo executivo de assentamentos populares : grp de rech à l'origine de l**a SMH** (d'abord SEH) en 1994 et du FB. 93-96 (approx) : macrofonction, orga de réunions périodiques interdepartementales dans la Prefeitura. *1993 : début du progr Rio Cidade. *1992 : Acontece no Rio de Janeiro a Conferência Mundial ECO 92	2003-4 approx : partenariat ONU-Hab Prefeitura do RJ. Régularisation foncière 2009 : RJ choisie comme ville des JO 2016 2009 : Plano Estrategico RJ de PAES	*"Plano de Legado Social e Urbano dos Jogos Olímpicos de 2016 até 2020" *"Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais" *Transfert de l'UPP/R+ du Gouv d'Estado RJ à la Prefeitura RJ (IPP) et Ricardo Henriques
		INITIATIVES LANCEES OU EN COURS	*** 1955 : construction des conjuntos Cruzada São Sebastião? 1ers hab en 1957** *1958 : Projeto de Urbanização do Morro do Sto. Antônio * 1969 QUADRA / CODESCO realiza urbanização participativa na favela Brás de Pina (lire Pearlman) + mata machado + morro uniao. *1969 Incêndio e remoção da favela Praia do Pinto * premières mutirões ?? A checker *** plan d'erradic de favela de la Chisam (soutenu par USAID et fonds du BNH)**	* 4 favelas urbanisées in situ (cf Adriana L) savoir par qui?	* série de progr de l'Etat de RJ : PROFACE (agua) 1983-5, Um luz na escuridão, Comlurb (lixo), Cada familia um lote (regularização de titulos) + CIEPs (centros integrados de educaçao publica) * *Projeto Mutirão - SMDS	1993 : début du Favela Bairro avec fin. Municip. Début négo BID 1995 : 1er contrat BID	2000-2010 : 2e contrat BID de FB. Créa Bairrinho + Grandes Favelas. 2008 création UPPs	* 2010 : 3e contrat BID : PROAP. Devient Morar Carioca *création « UPP social » en 2010 par SEASDH, passé ensuite à l'IPP *UPP devient Rio+Social en août 2014 *Territorios sociais (SMH/Onu-hab)
	RIO DE JANEIRO	**BILAN CRITIQUE**	période de remoções massives. Malgré qq initiatives soc civiles/Oi qui se détachent (mutirão, codesco)		réveil soudain du Gouv de Estado. Mais pol clientéliste. Début de l'âge d'or à la Prefeitura : expérimentations et dynamisme de la nouvelle équipe de la SDMS (créée en 79). Contexte pol d'alignement relatif PT (brisola-Braga-Rezende-Andrea-Bielchowsky)	Continue l'âge d'or de l'innovation à Rio, avec créa SMH, partenariat IAB. Volonté de passer à échelle, d'avoir un impact quanti.		
BR								

	CALI	**CONTEXTE POL MUNICIP**						
		CONTEXTE INSTIT	1954 : código urbanístico reglamenta los usos del suelo, la zonificación y las norma de construcción * 195 créa Oficina de Planeación Municipal					
		INITIATIVES LANCEES O	1957 : CINVA OEA				2004 : début projet Potrero Grande, inauguré 2007 par Uribe	
		BILAN CRITIQUE						
	NTEXTE P/	**CONTEXTE POL NATIO**	juin 1953 : coup d'Etat Rojas Pinilla			90-98 : (PL) Gaviria, Samper. 98-2002 : (Cons.) Pastrana	Pastrana, puis URIBE 2002-2010	SANTOS 2011-2018
		CONTEXTE INSTIT	* 1947, ley 88 : pose les bases légales de la planif municipale en Col : néc pour les villes d'avoir un budget x + un plan régulateur assez précis. années 50 : Planes de desarrollo urbanistico comme instru de regul urbaine. (natio, s'applique au municip) *1958 : création du DNP (idée de Currie, envoyé par BM et BIRD en 1949 dans mission sur dvpmt éco agraire + mines d' acier.) -Currie et Hisrschman en Col, conseillent le gouv natio		1989 : loi de réforme urbaine : clarifie les préro des municipalités (faire un plan de dvpmt urbain) et renforce particip citoy	nouvelle constit !		
		INITIATIVES FEDE LANCEES/EN COURS		"parentesis Currie : (70/74) : rel pol macroeco - pol urbana"		ley 388 de 1997 : les municip doivent se doter d'un POT		Colombia 2019 : Ciudades amables 2013 : créa progr Vivienda gratis (Decreto 1921 de 2012) 2011 : LOOS créé système de villes : planif nationale
		BILAN CRITIQUE						
	MEDELLIN	**CONTEXTE POL MUNICIP**				92-95 : Ramos (proche Gaviria et Samper), puis Naranjo (spé urbain), Martinez (proche Samper)	2001-2004 : Luis Perez Gutierrez (PL, proche Santos) 2004-2008: Fajardo 2008-2012 : Salazar	2008-2012 : Salazar 12-16 :Anibal Gaviria 17- présent : Federico Gutierrez
		CONTEXTE INSTIT	plan pilote (d'archi européens) adopté par Mairie en 1951 devient plan régulateur de la ville (cf loi 88 1947)			*commission métropolitaine : rel directe entre Municip (maire) et Natio (Pd)	reçoit Prix en 2010 et FUM en 2012 *Gutierrez ne permet pas continuation du PRIMED	
		INITIATIVES LANCEES OU EN COURS			*progr Moravia avec coop alld	1993-2000 : PRIMED : approche intégrale, entité à part multi-stakeholders + fin ext. Alld (Kfw) 1999 :POT	2002 : operation Orion (octobre) par Gutierrez dans la comuna 13 2004 : création des PUI	
		BILAN CRITIQUE						
COL								
		CONTEXTE GENERAL - état et formes du dialogue		*1972: Only One Earth Conference (United Nations Conference on the Human Environment), Stockholm : recherche de sol envir au pb des urban settlment. mène à HI *1976 entrée en vig du International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art 11 adequate housing)	1980–83: Brandt Commission (3 publi) 1987 rapport Brundtland (sustainable dvpmt)	Consensus de Washington: contexte néolib 1992 Rio Earth Summit (right to dvpmt, polluter pays...) 1994: Signing of Agenda 21, Aalborg, Denmark.	2000- ODM	2016 entrée en vigueur des ODS
	PONDERER :	CONTEXTE URBAIN - état et formes du dialogue			[CRISE ECO : répercussions sur les pol sociales. La BM et les Etats se détournent des very low income people.]	*1992 OECD doc sur involuntary displacement and resettlement. 1996 OECD Innovative Policies for Sustainable Urban Development—The Ecological City		
		INSTITUTIONS PROTAGONIST	UNICEF USAID créée en 1961 BID créée en 1959 (a la demande des etats latino, mais devient vite bras droit de la pol int des US) 1948 réu a Bogota, OEA créée par Marshall pour containment				2001 ; Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium. 2002 : AG UN (R°56/206) "strengthening the mandate...": Naiss d'ONU-hab tq o le connait ajd à partir de la sépa UNEP et UNCHS. En charge d'exécuter l'agenda de l'Habitat.	
		EVENEMENTS	Mars 1961 : annonce par Kennedy du lancement du programme Alliance for Progress: assistance fin et technique pour l'AL.	1976 HI VANCOUVER : Vancouver Declaration on Human Settlements 1972 et 1975 d. par Robert McNamara, mise à l'agenda des qt urbaines par la BM		1996 HII ISTANBUL Habitat Agenda, Istanbul Declaration on Human Settlements : 1992: United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in RIO DE JANEIRO	début des FUMs (le premier à Nairobi en 2002) 2002 Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) à Johannesburg	2016 HIII QUITO et NUA Mai 2015 : informal hearings of local authorities
		PRINCIPAUX PROGRAMMES	self help et progr locaux : TURNER à Arequipa, autres exp au Pérou et en Col. Progr avérés de self-help au Mexique (cf ci-dessous) et en Inde avec not Dr. Sindhu Phadke (qui rentre à l'unicef après) 1961- UNICEF soutient projet pilote a Mexico city, 1er projet urbain officiellement, meme si antécédents en Asie et Afrique) *Alliance for Progress (Cold war context) par les USA	BM : Naiss de 2 progr : 1972 Urbanization, 1975 Habitat BM lance son approche « **Sites and services** ». UNICEF en Inde : *urban basic services program* (Ephim)	1982 : premiers programmes d'amélioration des logements au Chili (source : CA) 1987 - R° AG ONU "Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000"	années 90 : New Urban Management Programme (NUMP) à la BM, focus sur les qt de gouvernance. 1999 Campaña Global por la Seguridad de la Tenencia de la Tierra (ONU) 1999 campagne mondiale sur la gouvernance urbaine Onu-hab	**2001 : OP 4.12 BM : involuntary resettlement**. mai 2003 : Conseil d'admin d'ONU-hab réaffirme importance d esubsidiarita (décentralisation) 2004 : SUF : slum upgrading facility. (CA + ONU-hab + BM + SIDA + DFID) 2006 : Quiero mi Barrio en Chile 2007 : Lignes directrices sur la décentralisation (ONU-hab) 2008-2012 PSUP.	2015 adoption des Lignes Directrices Internationales sur la Planification Urbaine et Territoriale (ONU-hab)
		PARADIGMES DOMINANTS	accès a la propriété comme oeuvre de civilisation [containment] 68/69 : *Assignment Children* (Unicef) publie série d'articles sur enfance et pauvreté urbaine (Cali, Brésil!) 1966 : Currie publie Accelerating Development à partir de son exp en Col	70's : BM tournée vers lutte contre la pauvreté urbaine 1972 : BM, Urbanisation => 1ere brochure sectorielle urb académique : 1972 PORTES : "slums as rational response to poverty". 1972 LEEDS : slum-dwellers as politically active agents. 1972 : TURNER, « housing by people » self-help 70's CURRIE : Taming the megalopolis: A design for urban growth. (exp Colombie!) vision "fataliste" mais pragma de la croiss urbaine	1982 BURGESS critique Turner. 1988-95 : de SOTO : réformes néolib Pérou avec Fu + influence sur WB via ILD think tank.		2009 BM: World development report, Reshaping Economic Geography, (paradigme des densités et de l'intégration : la croiss urbaine comme clé de dvpmt)	
INT		ZONES PRIORISEES		Asie : 1eres interventions de slum upgrading en Inde, puis Indonésie (cf Ephim)	Perou: de Soto + Fu			

Tableau excel synthétique, commencé en début de thèse et complété au fur et à mesure avec les données du terrain et des diverses sources mobilisées. Nous ne l'avons pas utilisé jusqu'au bout, et avons cessé de l'alimenter durant les deux dernières années de la thèse, cependant, il a été fondamental au moment de la construction du plan et au début de l'écriture pour nous aider à penser ensemble les 7 trajectoires et à les considérer dans leur totalité, dans une perspective socio-historique, c'est-à-dire sur toute la période étudiée.

Sigles

AECID *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*
AEIS *Área de Especial Interesse Social* : Zone d'intérêt social spécial (Rio de Janeiro)
AFD Agence Française de Développement
AHDI *Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto* (Cali)
AIH Alliance internationale des habitants
ALC Amérique latine et Caraïbes
ANCOP *Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa* (Brésil)
ANPUR *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional* (Brésil)
APD Aide publique au développement
BID/IABD Banque Interaméricaine de Développement
BLP *Best Practices and Leadership Programme*
BNH *Banco Nacional de Habitação* (Brésil)
BRICS Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
BTP Bâtiment et Travaux Publics
CAH Cadre d'action de Hyōgo
CAM Centro Administrativo Municipal (Hôtel de ville de Cali)
CAMVAL Coordination des Associations Mondiales des Villes et Autorités Locales
CAU/RJ *Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro*
CAV *Corporaciones de Ahorro y Vivienda* (Corporation d'épargne et logement)
CBO *Community-Based Organisations*
CCNUCC Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique
CDVD *Casa Digna Vida Digna* (Colombie)
CE État/région du Ceará
CEDAE *Companhia Estadual de Águas e Esgotos* (Rio de Janeiro)
CEF/Caixa *Caixa Econômica Federal* (Brésil)
CEH Commission pour les Établissements Humains (associée à l'UNCHS)
CEHAB *Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro*
CEPAL Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CERIF *Coordenadoria de Relações Internacionais e Federativas* (Fortaleza)
CGAP *Consultative Group to Assist the Poor*
CHISAM *Coordenação de Habitação de Interêsse Social da Area Metropolitana do Grande Rio*
CIJO Comité International des Jeux Olympiques
CINVA *Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento*

COHAB-GB *Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara*
COHAB-RJ *Companhia de Habitação Popular do Rio de Janeiro*
CORVIDE *Corporación de Vivienda y Desarrollo Social* (Medellin)
CPCORJ *Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro*
CRP *City Resilience Program*
CVC *Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca*
DAC Comité d’Assistance au Développement (OCDE)
DAGMA *Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente* (Cali)
DANE *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (Colombie)
DfID *Department for International Development* (Royaume Uni)
DNP *Departamento Nacional de Planeación* (Colombie)
ECOSOC Conseil économique et social des Nations unies
EDU *Empresa de Desarrollo Urbano* (Medellin)
EMOP *Empresa de Obras Publicas* (Rio de Janeiro)
EMRU *Empresa Municipal de Renovación Urbana* (Cali)
EPM (aussi EEPP) *Empresas Públicas de Medellín*
ESMAD *Escuadrón Móvil Antidisturbios* (Colombie)
FAFERJ *Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro*
FAMERJ *Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro*
FB *Favela Bairro* (Rio de Janeiro)
FBFF *Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza*
FIFA Fédération Internationale de Football Association
FLACMA *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales*
FMI Fonds Monétaire International
FNHIS *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (Brésil)
FNRU *Fórum Nacional de Reforma Urbana* (Brésil)
FSSF Fundação de Serviço Social de Fortaleza
FUM/WUF Forum Mondial Urbain (ONU-Habitat)
GAP *General Assembly of Partners*
GERJ *Governo do Estado do Rio de Janeiro*
GFDRR *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*
GIZ Agence allemande de coopération pour le développement
GPR2C *Global Platform for the Right to the City*
GPURL *Urban, Disaster Risk Management, Resilience and Land Global Practice*
GRET Groupe de Recherche et d'Échange Technologique
GTF Global Task Force

Habitafor *Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza*
HBB *Habitar Brasil – BID*
HHFA *Housing and Home Finance Agency* (États-Unis)
IBAM *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* (Brésil)
IBDU *Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico*
IBGE *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica* (Brésil)
IBRD *International Bank for Reconstruction and Development*
ICLEI *International Council for Local Environmental Initiatives*
ICT *Instituto de Crédito Territorial* (Colombie)
IESP *Instituto de Estudos Sociais e Políticos*
IFI Institution(s) Financière(s) International(es)
ILD *Institute for Liberty and Democracy*
INURBE *Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana* (Colombie)
IPEA *Instituto de Pesquisa Economica Aplicada* (Brésil)
Iplanfor *Instituto de Planejamento de Fortaleza*
IPLANRIO (anciennement) *Instituto de Planejamento do Rio de Janeiro*
IPP *Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos* (Rio de Janeiro)
IPT *Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo*
ISVIMED *Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín*
ITDP *Institute for Transportation and Development Policy*
IULA *International Union of Local Authorities*
JAC *Juntas de Accion Communal* (Comités d'Action Communale, Colombie)
KFW Établissement de crédit pour la reconstruction (Allemagne)
LCDD *Local and Community Driven Development*
Lehab *Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará*
LOUOS *Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo* (Brésil)
MC *Morar Carioca* (Rio de Janeiro)
MCMV *Minha Casa Minha Vida* (Brésil)
MDF Movimento de Defesa do Favelado (Brésil)
MFA *Más Familias en Acción* (Colombie)
MINURVI *Asamblea General de Ministros y Altas Autoridades de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe*
MIO *Masivo Integrado de Occidente* (Cali)
MRP *Mapa Rápido Participativo* (Rio de Janeiro)
MSF Médecins sans frontières
MSR *Morar sem risco* (Rio de Janeiro)
MUF *Movimento Unificado de Favelas* (Brésil)

NUMP *New Urban Management Programme*
OCDE/OECD Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD/SDGs/ODS Objectifs de Développement Durable
OEA Organisation des États d'Amérique
OIT/ILO Organisation Internationale du Travail
OLERJ *Observatório Legislativo da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro*
OMD/MDGs Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG Organisations non-gouvernementales
ONU Organisation des Nations Unies
OPALC Observatoire Politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes
OUC *Operação Urbana Consorciada* (Brésil)
PAC *Programa de Aceleração do Crescimento*
PAC-UAP *Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários* (Brésil)
PCRJ *Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro*
PGU Programme de gestion urbaine des Nations Unies
PIB Produit intérieur brut
PJ *Plan Jarillón*
PLANHAB *Plano Nacional de Habitação* (Brésil)
PM *Plan Maestro de Vivienda Social e Habitat* (Cali)
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF *Prefeitura Municipal de Fortaleza*
PMIH Política de Mejoramiento Integral del Hábitat (Cali)
PNH Política Nacional de Habitação
POT *Plan de Ordenamiento Territorial* (Plan d'aménagement du territoire, Colombie)
POUSO *Posto de Orientação Urbanística e Social* (Rio de Janeiro)
PPI Programme Pilote d'Investissement
PPPMAEP *Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas* (Medellin)
PREPCOM *Preparatory Commitee (Habitat III)*
PREVI *Proyecto Experimental de Vivienda* (Pérou)
PRIMED *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales de Medellin*
Profilurb *Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados* (Brésil)
PROMORAR *Programa de Eradicação da Subhabitação* (Brésil)
PVG *Programa de Vivienda Gratuita* (Colombie)
RJ État/région ou ville de Rio de Janeiro

RRC Réduction du Risque de Catastrophes
SDI *Slum/Shack dwellers international*
SEHAB *Secretaria Municipal de Habitação* (São Paulo)
SEINFRA *Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras do Governo de Estado do Rio de Janeiro*
SENA *Servicio Nacional de Aprendizaje* (Colombie)
SEUMA *Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente* (Fortaleza)
SFH *Sistema Financeiro de Habitação* (Brésil)
SFV *Subsidio Familiar de Vivienda* (Colombie)
SFVE *Subsidio Familiar de Vivienda en Especie* (Colombie)
SINAVIS *Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social* (Colombie)
SINDUSCON *Sindicato da Industria e da Construção Civil* (Brésil)
SMDS *Secretaria Municipal de Densenvolvimento Social* (Rio de Janeiro)
SMH *Secretaria Municipal de Habitação* (Rio de Janeiro)
SNH *Secretaria Nacional de Habitação* (Brésil)
SNHIS *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (Brésil)
SVSH *Secretaria de Vivienda Social y Hábitat* (Cali)
UAO *Universidad Autónoma de Occidente*
UCGF *União das Comunidades da Grande Fortaleza*
UERJ *Universidade do Estado do Rio de Janeiro*
UFC *Universidade Federal do Ceará*
UFRJ *Universidade Federal do Rio de Janeiro*
UNACLA *United Nations Advisory Committee of Local Authorities*
UNCDF *United Nations Capital Development Fund*
UNCHBP *United Nations Centre for Housing, Building and Planning*
UNCHS *United Nations Centre for Human Settlements*
UNEP/PNUE *United Nations Environment Program*
UNFHHS *United Nations Fund for Habitat and Human Settlements*
UNICEF *United Nations Children's Fund*
UNISDR *United Nations International Strategy for Disaster Reduction*
UNODC *United Nations Office on Drugs and Crime*
UNPD/PNUD *United Nations Program for Development*
UPAC *Unidad de poder adquisitivo constante* (Colombie)
UPP *Unidades de Policía Pacificadora* (Rio de Janeiro)
USAID *United States Agency for International Development*
VIP *Vivienda de Interés Prioritario* (Colombie)
VIS *Vivienda de Interés Social* (Colombie)

WB *World Bank*
WDR *World Development Report* de 2009 (Banque mondiale)
WIEGO *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*
WUC *World Urban Campaign*
ZEDUS *Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica* (Brésil)
ZEIS *Zonas Especiais de Intresse Social* (Brésil)
100RC *100 Resilient Cities*
C40 *Cities Climate Leadership Group*

Petit lexique des termes introduits dans le texte en langue originale

favela, grotas, invasiones : termes vernaculaires pour désigner les bidonvilles

morro (morne) ; *ladera/ladeira* (versant de colline ou flanc de montagne) : termes vernaculaires pour désigner les collines ou flancs de montagne dans les villes colombiennes et brésiliennes

mutirão/minga : termes en langues indigènes pour désigner le travail collectif volontaire

« *Conjuntos* » : traduction de « ensembles », en portugais et en espagnol : désignent, dans la thèse, les « grands ensembles » d'immeubles ou de maisons construites généralement avec des fonds publics et dirigés vers les classes populaires. Dans les deux langues, on trouve aussi le terme « *condominios* » pour renvoyer plus précisément à des groupements d'immeubles bien délimités et fermés, avec gardien.

Mall : grand centre commercial (souvent équipé de zones récréatives)

Nordeste : Région Nord-Est du Brésil, comprenant les États du Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Alagoas, Bahia.

Nous avons conservé l'adjectif en portugais « estadual » pour évoquer les activités menées à l'échelon fédéré, des Gouvernements d'États, au Brésil

Table des figures

Table des matières